

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

DE PORTO ALEGRE À MONTRÉAL :
ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET BUDGET PARTICIPATIF

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ÉTUDES UBRAINES

PAR
ÈVE GAUTHIER

NOVEMBRE 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

AVANT-PROPOS

Ce mémoire fait suite à un intérêt développé pour la démocratie municipale en général, et spécifiquement dans le cadre montréalais, dans le cadre d'un précédent emploi occupé au sein d'Alternatives, une ONG de développement international. Le directeur de l'époque, Pierre Beaudet, a eu la vision stratégique de percevoir l'importance centrale de la démocratie participative de tout projet de transformation sociale, à l'étranger, comme ici. Ainsi, j'ai été d'une part en contact direct avec les expériences phares et inspirantes de démocratie participative nous venant du Brésil, plus spécifiquement de la Ville de Porto Alegre, et d'autre part, invitée à prendre part au Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté (GTDMC) coordonné par le Centre d'écologie urbaine.

Ce mémoire est donc le prolongement de réflexions et de travail de terrain commencés dès 2003. Les informations accumulées et certains éléments de compréhension de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre sont en partie le fruit d'un séjour là-bas et de rencontres informelles avec des acteurs privilégiés. De la même façon, l'étude de l'expérience du budget participatif de l'arrondissement Plateau Mont-Royal s'accompagne d'une participation active à sa mise en œuvre depuis septembre 2004. Le présent mémoire s'accompagne d'une dimension d'observation participante, voire de participation observante. En ce sens, j'espère qu'il s'inscrit bien modestement dans ce que Pierre Bourdieu revendiquait comme être un « savoir engagé ».

J'aimerais remercier les membres du GTDMC qui ont stimulé mon intérêt pour développer mes réflexions sur la démocratie municipale et plus spécifiquement, Monsieur Dimitri Roussopoulos dont l'engagement indéfectible envers la démocratie municipale montréalaise demeurera une source d'inspiration et Madame Anne Latendresse dont la conciliation entre savoir et engagement social est aussi source d'inspiration et dont le soutien aura été l'une des bases de ce projet d'étude.

Je remercie également Monsieur Richard Morin, professeur au Département d'Études urbaines et touristiques de l'UQAM, qui a dirigé ce mémoire en sachant apporter un éclairage pertinent tout au long de sa rédaction. Je remercie également les informateurs clé ayant participé à cette étude qui, malgré des horaires chargés, ont su prendre le temps nécessaire pour répondre à nos questions. Merci à Caroline Tremblay qui a généreusement révisé ce document.

Enfin, je remercie François L'Écuyer, qui partage ma vie pour mon grand bonheur, et dont le soutien dans les dernières semaines de rédaction de ce mémoire aura été total et essentiel. Nous sommes maintenant impatients d'accueillir notre premier enfant qui verra le jour quelques temps à peine après le dépôt de ce mémoire.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	ii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I - PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE	4
1.1 Thèmes et objectifs de recherche	4
1.2 Problématique et cadre d'analyse	4
1.2.1 La gouvernance urbaine	5
1.2.2 La gouvernance urbaine participative	8
1.2.3 Une participation asymétrique	10
1.2.4 Les formes de participation publique	12
1.2.5 L'approche institutionnaliste	14
1.2.6 Les mouvements urbains	15
1.2.7 Les mouvements urbains et les organismes communautaires montréalais	17
1.3 Le cas de Porto Alegre	19
1.3.1 Le fonctionnement	20
1.3.2 Une expérience de gouvernance urbaine et de démocratie délibérative	22
1.3.3 Un processus aux résultats tangibles	23
1.3.4 Une expérience qui a ses limites	25
1.3.5 Quelques conditions de succès	26
1.4 Rappel des principaux éléments de la problématique et du cadre d'analyse	28
1.5 Objectifs, questions et hypothèses de recherche	30
1.6 Contribution à l'avancement des connaissances scientifiques	31
1.7 Pertinence sociale	31

CHAPITRE II - STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE _____ 33

2.1 L'étude de cas _____ 33

2.1.1 Les facteurs d'analyse _____ 33

2.1.2 Le choix des terrains étudiés _____ 34

2.1.3 Le choix des organismes communautaires _____ 35

2.2 Les outils de collecte de données _____ 37

2.2.1 L'entretien semi-dirigé _____ 37

2.2.2 La recherche documentaire _____ 38

2.2.3 L'observation directe _____ 38

2.3 Période d'étude _____ 39

2.4 Les outils d'analyse des données _____ 40

2.5 Les limites _____ 41

Chapitre III - Le cas de Montréal : Réorganisation, décentralisation et processus budgétaire _____ 43

3.1 Période de turbulence institutionnelle montréalaise _____ 43

3.2 La loi 170 : nouvelles compétences de la Ville et de ses arrondissements _____ 44

3.3 La décentralisation : Gestion de proximité ou fragmentation des pouvoirs _____ 47

3.4 Fiscalité des villes québécoises : limites et possibilités _____ 48

3.5 Le budget et le programme triennal d'immobilisation de la Ville de Montréal et de ses arrondissements _____ 49

3.6 Participation démocratique à l'élaboration du budget de la Ville et de ses arrondissements _____ 50

CHAPITRE IV - Les organismes communautaires face à l'offre de participation au budget d'arrondissement _____ 52

4.1 Des offres institutionnelles de participation publique	52
4.2 L'arrondissement Plateau Mont-Royal : l'expérience d'un premier budget participatif	53
4.2.1 Portrait de l'arrondissement	53
4.2.1.1 Une population aisée ... en apparence	53
4.2.1.2 La représentation politique : une unité autour de la démocratie participative	54
4.2.1.3 Les dynamiques communautaires : une longue tradition	55
4.2.1.4 Interface entre les organisations communautaires et l'arrondissement : place au dialogue	56
4.2.2 Première initiative d'un budget participatif	57
4.2.2.1 Historique	57
4.2.2.2 Mécanismes de participation	60
4.2.2.3 Dépôt des mémoires	61
4.2.2.4 La séance charnière du processus	62
4.2.2.5 Interface entre le comité de réflexion et l'arrondissement : délibération vs consultation	63
4.2.3 Une mobilisation budgétaire autour d'un idéal participatif	65
4.2.3.1 L'ouverture politique : le discours de la démocratie participative	65
4.2.3.2 Mécanismes de participation : des intentions à la pratique	67
4.2.3.3 Les enjeux urbains : un autre moteur de la mobilisation budgétaire	68
4.2.3.4 Les enjeux organisationnels : absents des motivations	70
4.2.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : une limite à l'exercice délibératif	71
4.2.3.6 Les organismes comme courroie de transmission de la participation citoyenne	71
4.2.3.7 Les types de gains et de participation : l'espoir de dépasser la consultation	72
4.3 L'arrondissement Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce : des consultations budgétaires qui s'essouffent	73
4.3.1 Portrait de l'arrondissement	73
4.3.1.1 Une population à la fois multiethnique et scolarisée	73
4.3.1.2 La représentation politique : unanimité partisane	74
4.3.1.3 Les dynamiques communautaires différenciées selon les districts	74
4.3.1.4 L'interface entre les organisations communautaires et l'arrondissement : une réalité inégale	75
4.3.2 Les séances spéciales sur le budget	76

4.3.3 Entre information et concertation : une participation qui s'essouffle	77
4.3.3.1 Une ouverture politique inégalement répartie	77
4.3.3.2 Des mécanismes de participation limités	79
4.3.3.3 Des enjeux urbains en dehors de l'exercice participatif institutionnalisé	81
4.3.3.4 Des enjeux organisationnels source de motivation pour certains	83
4.3.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : une limite à l'exercice consultatif	84
4.3.3.6 Les organismes communautaires, courroie de transmission de la participation citoyenne	85
4.3.3.7 Les types de gains et de participation : entre information et consultation	85
4.4 Les séances budgétaires de l'arrondissement CDN-NDG, des apprentissages pour le budget participatif du Plateau Mont-Royal ?	86

Chapitre V - Les Organismes communautaires, la revitalisation urbaine et le budget d'arrondissement **88**

5.1 Des initiatives de revitalisation urbaine dans les quartiers St-Michel et Pointe-St-Charles	88
5.2 Le quartier St-Michel : revitalisation et concertation	90
5.2.1 Portrait de quartier	90
5.2.1.1 Une population en transit	90
5.2.1.2 La représentation politique : tensions partisanes palpables	91
5.2.1.3 Les dynamiques communautaires : l'impulsion de la concertation	91
5.2.1.4 L'interface entre les organismes communautaires et l'arrondissement : la prédominance de la concertation	92
5.2.2 Le Chantier de revitalisation urbaine et sociale	93
5.2.3 Une forte mobilisation autour d'enjeux urbains, une participation budgétaire hors de l'arrondissement	94
5.2.3.1 L'ouverture politique : au sein des espaces de concertation	94
5.2.3.2 Les mécanismes de participation : dans les espaces de concertation	95
5.2.3.3 Des enjeux urbains fortement mobilisateurs	97
5.2.3.4 Des enjeux organisationnels émergents	98
5.2.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : miser sur des budgets externes	98

5.2.3.6 Les organismes communautaires, courroie de transmission vers la participation citoyenne	99
5.2.3.7 Les types de gains et de participation : renforcer l'influence au sein de la concertation	100
5.3 Le quartier Pointe St-Charles : une participation à conquérir	103
5.3.1 Portrait de quartier	103
5.3.1.1 Une population à forte cohésion sociale	103
5.3.1.2 Représentations politiques : tensions paralysantes	104
5.3.1.3 Les dynamiques communautaires : l'esprit revendicatif d'un village gaulois	104
5.3.1.4 L'interface entre l'arrondissement et les organismes communautaires, marqué par des tensions	105
5.3.2 L'Opération populaire d'aménagement	106
5.3.3 De l'aménagement du quartier au budget de l'arrondissement	108
5.3.3.1 Une ouverture politique faible	108
5.3.3.2 Des mécanismes de participation à inventer	110
5.3.3.3 Des enjeux urbains à intégrer dans des priorités budgétaires	112
5.3.3.4 Des enjeux organisationnels peu présents	114
5.3.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : faire pression pour augmenter la marge de manœuvre budgétaire	115
5.3.3.6 Les organismes comme courroie de transmission de la participation citoyenne	116
5.3.3.7 Types de gains et de participation : provoquer les espaces d'échanges	117
5.4 Deux démarches de revitalisation urbaine, deux types de participation budgétaire	119
 CONCLUSION	 121
ANNEXES	125
BIBLIOGRAPHIE	129

RESUME

Dans le contexte de la mondialisation, la décentralisation et la participation citoyenne associées à la notion de gouvernance urbaine apparaissent comme des moyens de pallier la crise de gouvernabilité constatée dans les pays occidentaux. La gestion de proximité et les pratiques de démocratie participative suscitent de plus en plus l'intérêt des dirigeants politiques, la norme de la participation publique devenant de plus en plus intégrée à la bonne gouvernance. Des expériences innovatrices émergent. Parmi celles-ci, le budget participatif de la Ville de Porto Alegre au Brésil est cité comme un exemple achevé de démocratie participative et nous renseigne sur les facteurs ayant contribué à ce succès. L'intérêt du budget est qu'il représente la matérialisation d'orientations et de choix politiques.

À Montréal, les récentes réformes municipales sont venues doter les arrondissements de nouveaux pouvoirs et responsabilités. Les arrondissements doivent élaborer leur propre budget, ce qui peut dès lors ouvrir de nouvelles formes de participation publique. Cette nouvelle organisation municipale transforme également les pratiques des organismes communautaires invités à transiger avec ces instances au sujet de divers enjeux de responsabilité locale. Le présent mémoire vise d'une part à étudier les mécanismes de participation publique proposés par les arrondissements quant à l'élaboration de leur budget et la réponse des organismes communautaires. D'autre part, il vise à voir si la mobilisation d'organismes communautaires autour d'enjeux urbains suscite leur intérêt et la formulation de revendications envers une démocratisation de l'élaboration du budget. Nous supposons que les intervenants communautaires se mobiliseront sur les questions budgétaires locales en fonction des mécanismes institutionnels proposés et des enjeux urbains clairement établis.

Pour répondre à ces questions, nous avons procédé par l'analyse de quatre études de cas, réalisées dans autant d'arrondissements auprès de cinq intervenants clé pour chacun des terrains. Nous avons constaté que la teneur des mécanismes institutionnels de participation influençait la participation des organismes communautaires de même que leur mobilisation préalable autour d'enjeux urbains, tels que l'aménagement du quartier. Toutefois, l'accès aux élus dans des sphères formelles et informelles de concertation, de même que l'accès à des fonds externes importants, limitaient l'intérêt des organismes communautaires pour le budget de l'arrondissement. Nous avons par ailleurs constaté que la faible marge de manœuvre financière des arrondissements montréalais limitait grandement l'intérêt des organismes communautaires d'avoir une influence sur l'élaboration du budget.

Mots clés : gouvernance urbaine, gestion de proximité, démocratie participative, organismes communautaires, budget participatif.

INTRODUCTION

Dans le contexte de la mondialisation et des profondes transformations qu'elle entraîne, émerge la notion de gouvernance urbaine. L'impératif d'une gestion des affaires publiques qui soit efficace et transparente a fait en sorte que la norme participative présente au sein de certaines définitions du concept de gouvernance est apparue comme un élément de solution à la crise de la démocratie représentative. Les mouvements sociaux, qui sont l'un des acteurs participant à la gestion des affaires publiques, ont contribué au renouvellement des pratiques. Dans ce nouveau contexte, le palier local se positionne comme l'espace privilégié pour exercer la norme participative avec une pluralité d'acteurs : acteurs publics, acteurs privés, habitants, etc.

Dans la ville de Porto Alegre au Brésil, on expérimente depuis 16 ans le budget participatif, une expérience forte de démocratie délibérative et de co-gestion des affaires de la ville. Cette expérience, étudiée internationalement par des chercheurs et des acteurs sociaux, a été reprise sous diverses formes dans plus de 250 villes à travers le monde. L'étude du budget participatif, fort de la pérennité de son processus et des recherches qu'il a suscitées, permet de jeter un éclairage sur les facteurs nécessaires à la réussite d'une telle expérience de démocratie participative qui a su renouveler la gouvernance urbaine.

Chez nous, la Ville de Montréal connaît d'importants bouleversements. La réforme municipale et le plan d'organisation qui s'en est suivi ont renforcé les responsabilités et les pouvoirs locaux des arrondissements. Des expériences de consultation publique voient le jour au sein de cette nouvelle structure, plus précisément au sein des arrondissements. Les organismes communautaires montréalais peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation et la participation à ces consultations. Ayant développé une certaine expertise sur différents dossiers liés au développement local et travaillant auprès d'une certaine base populaire, ils sont souvent un intermédiaire ou un relais entre les élus et les citoyens. Poursuivant des objectifs visant le bien commun et l'amélioration

du cadre de vie local, les organismes communautaires sont sensibles aux questions d'allocations des ressources publiques, d'autant plus qu'ils sont eux-mêmes tributaires du financement public. Si la décentralisation opérée vers les arrondissements permet l'émergence de nouvelles pratiques de démocratie locale, rien n'en fixe toutefois l'obligation. Ainsi, il subsiste un risque de se retrouver face à une démocratie à géométrie variable sur l'ensemble du territoire montréalais.

La présente recherche vise à étudier les facteurs motivant la participation ou l'intérêt des organismes communautaires à l'élaboration du budget et du plan triennal d'immobilisation des arrondissements de Montréal. En effet, le budget peut être illustré par la matérialisation des choix politiques qui sont faits, d'où notre intérêt pour le présent sujet de recherche. À la lumière de certains facteurs de réussite de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, nous désirions étudier, d'une part, dans quelle mesure les organismes communautaires répondaient à l'offre de mécanismes institutionnels de participation publique et, d'autre part, dans quelle mesure l'action d'organismes communautaires autour d'enjeux urbains pouvait susciter la formulation de demandes de leur part pour une plus grande participation publique entourant l'élaboration du budget. Nous souhaitons ainsi faire une première étude pour explorer si certains des principaux critères de réussite évoqués dans l'expérience du budget participatif de la Ville de Porto Alegre se retrouvaient sur le territoire montréalais.

Pour ce faire, nous avons procédé par l'analyse de quatre études de cas réalisées dans quatre arrondissements de Montréal. Les deux premières se sont déroulées dans des arrondissements où des élus avaient initié des mécanismes de participation publique entourant l'élaboration du budget et du PTI, à savoir les arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et Plateau Mont-Royal. Les deux autres se sont penchées sur deux quartiers où des démarches de revitalisation urbaine, initiées et menées par des organismes communautaires sont en cours, soit Pointe-St-Charles avec l'Opération populaire d'aménagement et St-Michel avec le Chantier sur la revitalisation urbaine et sociale. Nous avons réalisé une série d'entrevues auprès de quatre intervenants

communautaires et d'un élu pour chacun des cas étudiés, de même qu'à l'analyse documentaire et à l'observation directe pour le cas du Plateau Mont-Royal. Nous nous sommes appuyés dans notre analyse sur diverses typologies de la participation ainsi que, de façon générale, sur l'approche de l'institutionnalisation de la participation.

Dans le premier chapitre, nous présentons notre problématique et notre cadre d'analyse. Dans le deuxième chapitre, nous exposons notre démarche méthodologique. Dans le troisième chapitre, nous nous penchons sur le cas spécifique de Montréal. Les quatrième et cinquième chapitres sont consacrés à la présentation et à l'analyse de nos études de cas. Enfin, en conclusion, nous revenons sur nos hypothèses de recherche et mettons en lumière les faits saillants de notre mémoire.

CHAPITRE I

PROBLEMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE

1.1 Thèmes et objectifs de recherche

Notre projet vise à étudier l'intérêt et la participation des organismes communautaires à l'élaboration du budget et du Programme triennal d'immobilisation (PTI) de quatre arrondissements de Montréal. Les organismes communautaires sont donc notre principal objet d'étude. Nous observons notamment dans quelle mesure les organisations répondent à l'appel de consultation budgétaire lorsqu'il existe, et dans quelle mesure l'action des organismes sur des enjeux concrets les incitent à s'intéresser aux budgets des arrondissements. En vue de dégager des pistes de réflexion pouvant guider l'analyse du présent projet, nous désirons étudier l'expérience phare de la Ville de Porto Alegre en matière de participation publique au budget de la ville. Plus précisément, nous considérons les facteurs qui ont contribué au succès et à la reconnaissance de cette expérience.

1.2 Problématique et cadre d'analyse

Depuis les années 1990, nous assistons à l'émergence de la sphère municipale, et du palier local, comme lieux privilégiés de la participation citoyenne (Bherer, 2003; Latendresse, 2004; Neveu, 1999). Les régions métropolitaines sont le territoire où le processus de la mondialisation se traduit, elles agissent comme centres d'innovation et de création de nouveaux marchés (Goldsmith, 2001). Même si plusieurs débats persistent quant aux effets de la mondialisation, comme le souligne à juste titre Jouve (2003), plusieurs auteurs soutiennent qu'elle a entraîné d'importantes transformations sociales, politiques et économiques ayant mené à une reconfiguration des pouvoirs des États nationaux, au profit des métropoles (Andrew et Goldsmith, 1998). Ces dernières s'imposeraient comme étant le nouveau lieu de régulation des divers intérêts en présence

et de contrôle de la production au sein de ce que Sassen (1996) définit comme les « *villes globales* ». Dans un contexte de compétition des marchés et de compétitivité en vue d'attirer les investissements privés, les villes sont devenues des acteurs importants dans la course à la performance économique et ont ainsi négocié avec différents acteurs de nouvelles modalités de gestion publique en vue d'accroître leur propre développement économique et social, et ainsi, améliorer leur position hiérarchique sur l'échiquier mondial (Hamel, 2004).

1.2.1 La gouvernance urbaine

C'est avec en filigrane la transformation du rôle des villes au sein du processus de la globalisation et de fragmentation des sociétés d'une part et d'autre part, la crise de la gouvernabilité et la faillite des institutions politiques à répondre aux défis de nouvelles régulations dans ce contexte, que se développe le concept de gouvernance urbaine qui apparaît comme un élément de réponse à cette crise (Duchastel et Canet, 2004). Le concept de gouvernance est polysémique (Allemand, 2000) selon les différentes approches par lesquelles il est défini et est source de nombreux débats et controverses (Allemand, 2000; Atkinson, 1998; Osmont, 1998; Jouve, 2003b). Selon Merrien (1998), la notion de gouvernance s'appuie sur trois postulats théoriques : d'abord l'existence d'une crise de gouvernabilité, ensuite l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique, enfin, l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance mieux adaptée au contexte.

Ce sont les grandes institutions financières internationales qui seront les premières au début des années 1990 à utiliser la notion de gouvernance de façon normative afin de définir les règles d'administration publique préconisées aux pays emprunteurs et ainsi à faire migrer le terme dans le champ politique (Casteigts, 2003; Osmont, 1998). Telle que prescrite par ces institutions, la gouvernance s'accompagne d'une décentralisation vers les gouvernements locaux, la décentralisation étant définie par l'OCDE (1999) comme le transfert d'autorité et de responsabilité des fonctions publiques du pouvoir central aux

collectivités locales autonomes ou semi-autonomes. Elle vise à transférer certaines des prérogatives de l'État central au profit du marché, de la société civile, et des pouvoirs locaux intermédiaires. Prise dans ce contexte, la gouvernance peut parfois masquer une réduction des dépenses en la présentant sous un jour plus acceptable (Stoker, 1998).

La gouvernance urbaine se pose comme un nouveau mode de gestion des affaires de la ville dans une logique d'efficacité et d'efficience de la gestion publique (Merrien, 1998). La décentralisation apparaît comme un moyen de combler le déficit démocratique (Duchastel et Canet, 2004), d'où un regain d'intérêt pour la démocratie locale (Blondiaux, 2005; Neveu, 1999; Bherer, 2003; Latendresse, 2004) comme nouvel espace pour agir sur la crise de la gouvernabilité (Jouve, 2003). Par ailleurs, la gouvernance est associée à l'idée de démocratie participative, justifiée par la critique envers la démocratie représentative (Duchastel et Canet, 2004). En définitive, la notion de gouvernance soutient que l'État n'a plus le monopole de l'expertise dans la définition du bien commun et de la gestion des affaires publiques et qu'il devient un acteur parmi d'autres (Allemand, 2000 ; Duchastel et Canet, 2004; Merrien, 1998).

La notion de participation des acteurs concernés est centrale à la notion de gouvernance urbaine. Selon l'UNESCO, la gouvernance urbaine se définit comme :

le processus qui prend en compte les différents liens entre les acteurs, les autorités locales et les citoyens. Cela implique des stratégies « bottom-up » et « top-down » en vue de favoriser une participation active des communautés concernées, la négociation en amont des acteurs, des mécanismes transparents de prise de décision et l'innovation des politiques de gestion urbaine¹.

Si la gouvernance suscite beaucoup d'intérêt et est perçue comme un moyen de faire face à la crise de gouvernabilité, plusieurs auteurs n'ont pas manqué de critiquer le caractère idéologique de la notion de gouvernance et ont émis plusieurs critiques. Pour certains, la

¹ Cité dans : MCCARNEY, Patricia L. (1996), « Considerations on the Notion of Governance, New Directions for Cities in the Developing World, dans *Cities and governance, new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, p.17.

notion aurait été développée pour mieux contrôler les politiques de réformes tout en évitant d'être accusée d'ingérence, ou en d'autres mots, afin d'intervenir dans le champ politique de façon technique (Campbell, 2000; Osmont, 1998).

Le concept de gouvernance évacuerait donc la dimension politique et la question du pouvoir (Allemand, 2000; Campbell, 2000; Pinson, 2003), pour véhiculer une idéologie, soit l'idéologie néolibérale (Allemand, 2000; Campbell, 2000; Pinson, 2003). Dans cette logique, l'intérêt particulier est privilégié au détriment de l'intérêt commun (Allemand, 2000). Pour certains auteurs, la structure de la gouvernance locale composée de l'État, du marché et des groupes d'acteurs urbains vise avant tout à gérer et coordonner les transactions économiques, sociales et politiques dans le sens du « good order »² (Osmont, 1998). La notion de gouvernance dilue les responsabilités et mène à la question de la fragmentation des pouvoirs, ce qui pourrait même mener à long terme à l'ingouvernabilité des villes (Allemand, 2000; McCarney, 1996; Pinson, 2003). De plus, selon Allemand (2000), les tenants de la gouvernance surestiment la pluralité des acteurs intervenant dans le processus de gouvernance et en sous-estiment le rôle de l'État.

La notion de gouvernance urbaine trouve cependant sa pertinence pour la définition d'un programme de recherche (Elander, 2002; Jouve, 2003; Pinson, 2003) pour « rendre compte des formes de la gouverne politique qui s'inscrivent dans ces nouveaux espaces territoriaux » (Duchastel et Canet, 2004, p. 26) ou pour « examiner par quels mécanismes concrets ces situations d'incertitudes et d'interdépendances multiples sont surmontées à l'échelle des espaces locaux » (Pinson, 2003, p.45). Jouve (2003b) a souligné l'intérêt de la notion par sa perspective « résolument interdisciplinaire » et pour l'ensemble des questions qu'elle adresse aux sciences sociales, ayant ainsi contribué à la convergence des problématiques et à la structuration de la communauté scientifique internationale. Il

² Osmont définit le « *good order* » comme le « cadre légal convenablement géré par une administration rénovée, installée dans la paix civile et la transparence des procédures, dans le but de créer un climat favorable aux investissements et une utilisation efficace des ressources » (Osmont, 1998, p.24).

ajoute qu'un autre intérêt réside dans l'articulation de l'analyse entre les niveaux locaux et globaux pouvant relever d'un véritable programme de recherche. Ces chercheurs tentent :

[...] d'analyser les politiques urbaines sous l'angle de l'articulation entre des dynamiques économiques situées à une échelle internationale, un système institutionnel national et une structuration du pouvoir local mettant aux prises différents groupes sociaux. (Jouve, 2003b, p.121).

Toutefois, nombre d'auteurs ont souligné la faiblesse des fondements empiriques et microsociologiques de la gouvernance, notamment la difficulté d'expliquer comment se produisent les changements globaux et leurs transmissions à l'échelle des systèmes d'acteurs concrets (Pinson, 2003). Face aux lacunes et aux dimensions dont ne tient pas compte la gouvernance, il importe de tenter d'appréhender cette notion dans une perspective théorique plus large.

1.2.2 La gouvernance urbaine participative

Perçue comme pouvant répondre à cette idée de crise des institutions de démocratie représentative, la gouvernance est souvent associée à l'idée de démocratie participative (Duchastel et Canet, 2004; Blondiaux, 2005). Les partenariats y prennent une place croissante afin de favoriser la réussite du développement social urbain (Atkinson, 1998). Face à la complexité des problèmes techniques et à l'étendue de leurs conséquences, la participation publique est dorénavant non seulement souhaitée mais exigée (Guay, 2005). Tout comme la délibération, elle est constitutive de la démocratie. L'idéal de la participation publique porte sur la délibération et le vote, soit « la capacité des citoyens de discuter et d'argumenter sur une décision collective à prendre » (Guay, 2005, p. 391).

Comme nous l'avons vu, au sein du processus de gouvernance l'État n'a plus le monopole de l'expertise, des ressources financières et de la légitimité politique, au profit de systèmes d'acteurs plus complexes. Pour Pinson (2003), les processus de construction

de projets urbains peuvent ainsi devenir des arènes de médiation, d'explicitation des conflits, d'apprentissage, de compréhension mutuelle des différents intérêts en présence, de construction et d'appropriation collectives de problèmes et des solutions. Dans son idéal, les acteurs de la gouvernance urbaine interviennent en tant qu'égaux dans le registre du partenariat, de la négociation, du volontariat local et de la souplesse de l'approche (Lefèvre, 1998). L'auteur rappelle toutefois que la recherche du consensus à tout prix représente un obstacle à la gouvernance métropolitaine.

L'ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui entrent dans le processus de la gouvernance masquent les responsabilités de chacun et rend difficile pour les citoyens de participer aux décisions et d'influencer le gouvernement (Stoker, 1998). Les attentes en matière de participation de la société civile et de la population ont rarement été à la hauteur des espérances (Atkinson, 1998).

C'est tardivement que la société civile est venue compléter le triangle de la gouvernance composé de l'État et l'acteur corporatif devenu le partenaire privilégié de ce dernier (Duchastel et Canet, 2004). La société civile serait ce tiers exclu que l'on chercherait à réintégrer dans une dynamique de confrontation d'intérêts divergents et de pouvoirs asymétriques.

Tocqueville parlait des associations dans la vie civile, soit « les associations qui se forment dans la vie civile et dont l'objet n'a rien de politique » (Tocqueville, 1981, p.137). Dans un sens néo-tocquevillien, Bacqué et al. (2005, p.11) réfèrent à la notion de société civile pour désigner « les interactions, les acteurs et les organisations qui n'appartiennent ni à la sphère de l'État, ni à celle de l'économie capitaliste ». Lévesque (2004, p.9), s'appuyant sur la conception mise de l'avant par Dacheux et Laville (2004), perçoit quant à lui la notion de société civile dans le cadre de la modernité comme un « espace de liberté et d'engagement citoyen à travers des associations reposant sur le volontariat et la démocratie plutôt que sur la contrainte et le patronage ».

Pour Stoker (1998, p.24), la gouvernance implique une « modification de l'équilibre traditionnel entre l'État et la société civile » et vient reconnaître la diversité et l'apport de cette « troisième force », soit les organismes du secteur associatif, dans la recherche de solutions aux problèmes collectifs sans le recours aux ressources publiques.

1.2.3 Une participation asymétrique

Comme nous l'avons vu précédemment, les changements institutionnels opérés dans les modes de gouvernance urbaine au sein du processus de la globalisation ont favorisé, en apparence du moins, une norme participative dont les expériences se multiplient à travers le monde (Blanc, 1995 ; Bacqué et al., 2005). Toutefois, ces expériences s'élaborent souvent dans une perspective gestionnaire où la participation de la population à la prise de la décision est considérée comme plus efficace et mieux adaptée au contexte. En effet, on espère ainsi augmenter la satisfaction de l'« usager » et réduire les coûts de fonctionnement (Blanc, 1995), tout en améliorant la qualité des services publics par la transparence, son contrôle par les « *stakeholders* » et l'« *accountability* » de ses dirigeants (Bacqué et al., 2005).

Rodriguez et Winchester (1996) identifient deux conditions essentielles à la participation des citoyens et plus particulièrement les classes populaires, soit l'existence et la présence d'organisations populaires au niveau local, ou de contre-pouvoirs tels que développés par Fung et Wright (2005) et la présence au sein de la municipalité de partis ou de personnes favorables à la participation communautaire. Toutefois, cette dernière exigence se présente souvent comme un obstacle puisque nombre d'élus perçoivent la participation comme une remise en cause de leur légitimité électorale (Blanc, 1999).

Sans être absents, les conflits sont abordés dans une perspective de conciliation, de concertation, d'ajustements mutuels. La recherche systématique du consensus pourrait évacuer certains enjeux et conflits sociaux et éliminer certains acteurs au profit de la classe moyenne prise comme norme de référence (Pinson, 2003; Bacqué et al., 2005). La

démocratie corporative³ associée au modèle de la gouvernance, pourrait laisser voir une « idéologie de légitimation » pour masquer le poids inégal des acteurs au profit des organisations les mieux structurées (Duchastel et Canet, 2004). La participation est ainsi perçue par les élus comme une technique de prévention des conflits et des luttes urbaines afin de garantir une meilleure acceptation des décisions (Blanc, 1995, Blondiaux, 2005) ou comme un moyen de légitimer le système politique et les élus en place (Bacqué et al., 2005). La trop grande faiblesse des moyens souvent mis en place pour favoriser des instances participatives témoigne également d'un manque de volonté politique en ce sens (Blondiaux, 2005).

Guay (2005) parle du développement de l'expertise citoyenne, qui plus éduquée et informée, comprend davantage les enjeux et est à même de participer davantage aux processus de prises de décisions. Nous pouvons peut-être supposer que cet argument renforce la critique apportée par Bacqué et al. (2005), à l'effet que c'est la classe moyenne qui devient la norme alors que nombre d'auteurs (Blanc, 1995; Atkinson, 1998) ont souligné la difficulté pour les populations marginalisées de participer au processus de prise de décision notamment à cause du manque de connaissance et du langage technique souvent exigé.

Pour tendre vers une véritable démocratie participative⁴, un premier pas consiste à reconnaître et à tenir compte de ces inégalités sociales en instaurant des mécanismes favorisant la prise de parole et la participation des acteurs généralement exclus (Blanc, 1995; Atkinson, 1998). La légitimité de la délibération repose sur une présence effective des divers groupes sociaux en vue de rencontrer l'intérêt général (Bacqué et al., 2005).

³ Ce type de régulation suppose « le dépassement des autorités légitimement constituées et structurées sur une base territoriale au profit de la reconnaissance de parties prenantes (*stakeholders*) non hiérarchisées dont le seul critère motivant leur participation aux négociations collectives est leur intérêt manifeste et reconnu pour l'objet de ces négociations » (Duchastel et Canet, 2004, p.39).

⁴ La démocratie participative se définit comme *l'articulation des formes classiques du gouvernement représentatif avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe* (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p. 37).

1.2.4 Les formes de participation publique

C'est avec la volonté d'améliorer la gestion, de transformer les rapports sociaux et d'élargir la démocratie que se pose l'idéal de la participation (Baqué et Sintomer, 2001). La participation d'une pluralité d'acteurs à la gestion des affaires de la ville est l'une des dimensions centrales de la gouvernance urbaine qui s'exprime au sein de l'espace local. Plusieurs s'entendent pour dire que la participation des « *stakeholders* », c'est-à-dire l'ensemble des acteurs étant concernés ou affectés par une décision (Jacobs, 1997), serait même devenue une règle de la gestion des affaires de la ville.

Plusieurs auteurs ont souligné qu'au-delà de l'intérêt suscité pour la participation publique, les paramètres d'évaluation, les concepts et les cadres théoriques pour les aborder étaient pauvres et insuffisants (Bherer, 2003; Blondiaux, 2004). La norme participative prend sa source dans deux théories normatives participatives : l'approche délibérative et le courant plus ancien de la démocratie participative (Bherer, 2003). Parce que la norme participative actuelle serait beaucoup plus procédurale et institutionnalisée que le courant émancipateur de la démocratie participative, Bherer, à la suite de Blondiaux, propose plutôt la théorie de la délibération pour aborder les pratiques de participation actuelle, bien qu'elle précise que le discours des acteurs puise dans les éléments normatifs des deux théories. Selon ces mêmes auteurs, la démocratie délibérative désignerait le projet de conclure un consensus raisonnable et de proposer une « voie alternative afin de résoudre les crises de la société démocratique contemporaine » (Bherer, 2003, p.10). L'approche qui en découle propose des critères d'évaluation des démarches participatives axés sur le processus et sur les effets de la participation.

Plusieurs auteurs ont identifié des continuums de participation. En 1969, Arnstein a conçu un modèle en huit échelons allant de la manipulation jusqu'au contrôle effectif par les citoyens, la consultation se situant au quatrième échelon. Thibault (1991) reprenait un modèle à six échelons, de la simple rétroaction à la délégation. Blanc (1995) propose quant à lui, une typologie de la participation incluant l'information, la consultation, la

concertation et la co-gestion. Bacqué et al. (2005) ont proposé quant à eux plusieurs typologies dont une axée sur le type de participation visée, soit le néocorporatisme, les citoyens organisés (*stakeholders*), les citoyens mobilisés (individus sans statut particulier) et l'ensemble des citoyens (à travers un référendum notamment). Notre analyse ultérieure puisera dans ces typologies pour souligner certains traits de nos études de cas. Par ailleurs, Guay (2005) distingue trois impacts de la participation : l'impact effectif sur l'objet de décision, l'impact processif sur le processus de la participation publique et enfin l'impact réflexif sur la manière dont les participants se sont approprié le processus. On parle d'apprentissage démocratique ou d'*empowerment*.

Plusieurs ont critiqué les formes de consultation publique telles que pratiquées à Montréal notamment : « Son utilité reste à démontrer, tant elle semble engendrer un rituel pour experts avertis, excluant souvent les premiers intéressés, soit les résidants mal préparés à intervenir » (Germain et al., 2005, p.209).

La participation, telle qu'insérée dans l'univers de la démocratie représentative selon une vision contemporaine, se traduit par la « capacité des individus d'influencer les décisions politiques qui sont prises par leurs représentants dans l'instance de l'État » (Dias, 2002, p.90). Selon cette même auteure, l'influence que peuvent exercer les individus va des pressions politiques à l'incorporation des demandes populaires au moyen de « chaînes institutionnalisées de communications entre l'État et la Société civile ». En augmentant ainsi la structure des opportunités, ces dernières transformations institutionnelles permettent le renforcement de la participation politique qui se transforme en bénéfices publics concrets (Dias, 2002).

Les raisons menant des individus à participer politiquement sont multiples. Des auteurs ont démontré que l'individualisation de la participation ou le fait qu'elle pouvait être d'ordre privé, pouvait tout de même conduire à des effets de dimension publique (Dias, 2002). Guay (2005) rappelle que la participation est constitutive de la démocratie et ses pratiques apparaissent généralement dans trois situations : les projets de modernisation

et de développement qui réfère à une « participation imposée » par le haut, la participation contestataire issue de l'action collective d'opposition des mouvements sociaux et la participation dans le cadre de controverses sociotechniques.

1.2.5 L'approche institutionnaliste

L'étude de la participation publique ne comprend pas la seule participation des « *stakeholders* », de ceux qui pratiquent la participation, mais aussi l'intégration de la norme participative à la fois chez les acteurs publics et les autres acteurs. En effet, la participation institutionnalisée est aujourd'hui devenue une norme de la gestion publique. C'est pourquoi l'approche institutionnaliste, empruntée aux sciences politiques, peut s'avérer pertinente à l'étude du contexte d'émergence de dispositifs de participation publique, à la pérennité du processus et à l'impact de ces dispositifs sur la prise de décision par les élus. Selon Bherer (2003, p.40), l'approche institutionnaliste de la participation « s'appuie sur le postulat selon lequel la participation prend son sens au sein des institutions, c'est-à-dire à travers une multitude de pratiques et de discours, plus ou moins cohérents, plus ou moins opposés ».

Cette approche considère que l'institution n'est pas neutre et détermine le jeu des acteurs en fournissant le cadre d'action régissant la réalisation des objectifs des individus, basé sur une série de règles et de codes qui produisent des significations communes aux membres de l'institution et auxquels ils sont appelés à se conformer (Bherer, 2003). Cette approche nous permettra de considérer les mécanismes de participation mis ou non de l'avant par les conseils d'arrondissement puisqu'une « institutionnalisation réussie de la participation devrait entraîner une transformation des comportements des processus d'action publique » (Bherer, 2003, p.51).

Kitschelt (cité dans Neveu, 2002) propose un modèle d'analyse permettant d'articuler les structures des opportunités politiques et des politiques publiques. Il soutient qu'en fonction du degré d'ouverture politique, les mouvements sociaux pourront obtenir des

gains procéduraux (obtention du statut d'interlocuteur officiel), substantiels (obtentions de réformes et de mesures concrètes) ou structureaux (obtention de transformations à la structure des opportunités politiques elle-même).

1.2.6 Les mouvements urbains

Comme nous l'avons vu, les mouvements sociaux urbains sont l'un des tiers dorénavant inclus au sein de la gouvernance urbaine. Toutefois, l'étude des mouvements urbains et de la spécificité de leurs actions collectives ont occupé une place marginale au sein des théories des mouvements sociaux et de la délibération (Hamel, Lustiger-Thaler, Mayer, 2000). Les auteurs qui viennent d'être cités en ont cependant illustré toute la pertinence en soutenant que les transformations survenues dans l'économie globale à la faveur des processus de la mondialisation ont eu des impacts structureaux au sein des économies locales, transformant le rôle des mouvements à la base. La compétition engagée par les acteurs à travers les différents arrangements institutionnels pour progresser au sein de la hiérarchie des villes globales a engendré pour les villes gagnantes des richesses, mais aussi un accroissement des inégalités auxquelles les demandes des mouvements urbains vont s'attaquer.

Tout comme l'action collective menée par les mouvements sociaux, celle des mouvements urbains s'est grandement transformée. L'institutionnalisation de ces mouvements s'inscrit au sein de la modernité avancée et pousse à une forte ambivalence de leurs actions (Hamel, Lustiger-Thaler, Mayer, 2000).

Melucci développait en 1980 la théorie des nouveaux mouvements sociaux afin de marquer les changements survenus dans les conduites collectives et de marquer une distance avec les conduites du mouvement ouvrier ayant servi jusque-là de base à l'analyse des mouvements sociaux en général. Melucci reconnaissait notamment la dispersion et la fragmentation des nouveaux mouvements sociaux, de même que leurs

nouvelles formes organisationnelles plus fluides, conduites par des couches sociales morcelées et dont les enjeux de mobilisation sont situés dans la vie hors travail (Morin, 2006⁵). Jacques (1998) critique toutefois le fait que cette analyse soit en continuité avec l'idée de conflit et le fait qu'elle ne tienne pas compte des profondes transformations en cours dans la société et dans la conduite du pouvoir par l'État qui fonctionnerait dorénavant comme un système. Ainsi, les mouvements et les groupes qui les composent ne contestent plus le pouvoir de ce système politique, mais y participent en empruntant les codes de procédures nécessaires et contribuent à son développement dans un incessant processus dynamique entre l'État et les groupes (Jacques, 1998).

La notion de mouvements urbains développée notamment par Castells (1983) renvoyait au départ à l'action collective mise en œuvre dans la production de l'espace. Hamel (1995) précise qu'elle recouvre toutes formes d'action collective qui se sont portées à la défense de l'intégrité des quartiers, qui sont intervenues pour l'amélioration de la qualité des services urbains et de leur gestion, qui ont fait la promotion de la démocratie locale et qui se sont organisées en faveur du développement local et de sa démocratisation. Les politiques publiques concernent doublement les mouvements sociaux en traduisant leurs revendications, en y répondant, en cherchant à les désamorcer ou en devenant des outils d'intégration de ces mêmes mouvements (Neveu, 2002).

Hamel (1991) attire notre attention sur l'utilisation du concept de mouvements urbains plutôt que celui de mouvements sociaux urbains utilisé dans les années 1970 et qui présupposait, aux dires même de Castells en 1983, que « l'ensemble des unités constitutives de ces mouvements soit parvenu à engendrer un changement radical des significations urbaines » (cité dans Hamel, 1991, p.26). Il définissait alors le concept de mouvement social urbain comme le système de pratiques « [...] tel que son développement tend objectivement vers la transformation structurelle du système urbain ou vers une modification substantielle du rapport de force dans la lutte des classes, c'est-

⁵ Issu de notes de cours, EUR 8230, Développement local et communautaire, UQAM, hiver 2006.

à-dire en dernière instance, dans le pouvoir de l'État » (*ibid*). S'inscrivant dans une perspective révolutionnaire, la notion de mouvement social urbain apparaît comme forcément décevante selon Hamel. La notion de mouvement urbain permettrait plutôt de désigner de façon adéquate « l'ensemble des actions menées par des associations bénévoles autour des enjeux urbains de la scène locale, et ce, sans préjuger de leur portée effective » (Hamel, 1991, p.27).

Hamel met en évidence deux paradigmes divergents dans l'étude des mouvements urbains, soit celui de la mobilisation des ressources dont l'action des organismes se pose en termes stratégiques, et celui de l'identité qui correspond à un souci d'affirmer l'identité du groupe et de défendre son autonomie (Hamel, 1991, p.71). Citant les écrits de Castells, Hamel démontre que les conflits de la société capitaliste s'expriment aujourd'hui en bonne partie autour des enjeux urbains, puisque bien qu'ils n'aient pas disparu, les rapports de classe n'occupent plus tout l'espace social. Les mouvements urbains peuvent alors être porteurs d'actions collectives qui « énoncent l'urgence de transformer les appareils de domination tout en proposant des significations culturelles qui correspondent aux besoins et aux représentations de certains groupes sociaux des quartiers urbains » (Hamel, 1991, p.86). Par ailleurs, pour Castells (1983), le sens de mouvements sociaux résidait dans leur capacité de générer de nouvelles significations pour la production de la ville, démontrant ainsi tout leur rôle potentiel dans la ville.

1.2.7 Les mouvements urbains et les organismes communautaires montréalais

La crise de la modernité évoquée précédemment a affecté les mouvements urbains montréalais et provoqué leur fragmentation ou leur intégration institutionnelle (Hamel, 1995). En dépit de ce constat, ils ont également participé au développement de nouvelles avenues permettant de dépasser les visions conservatrices de la modernité, et ce, à travers leur participation à la démocratie locale qu'ils ont contribué à renouveler (Hamel, 1995; Hamel et Silvestro, 2005).

Certains ont avancé le concept de mouvement communautaire (Lamoureux, 1994), dont les groupes, les associations et les organismes communautaires en seraient l'unité organisationnelle (Latendresse, Grenier et Messier, 2004). Toutefois, si les organismes communautaires se sont imposés comme un acteur incontournable dans la négociation de nouveaux contrats entre la société civile et l'État à la faveur de leur formalisation par ce dernier, ils ont perdu dans ce processus « certains de leurs attributs enracinant leurs pratiques dans une logique de mouvement social autonome » (Duval et al., 2005, p.8-9).

Ayant subi au fil des ans une institutionnalisation accrue en devenant partenaires de la Ville de Montréal dans la gestion de certains programmes, les organismes communautaires montréalais apparaissent comme des espaces publics de concertation (Sénécal et al., 2005). Estimés à plus de 2000 sur le territoire montréalais, les organismes communautaires se positionnent comme des modèles hybrides à l'intersection de la société civile et de la société politique, à la faveur de leur institutionnalisation et des nombreux modèles de concertation et de partenariat auxquels ils prennent part (*Ibid*, 2005). Les tables intersectorielles de quartier peuvent se définir comme suit :

Elles regroupent différents organismes communautaires sur la base d'une appartenance commune à un même territoire local, en général le quartier, et qui visent à harmoniser l'action de ces organismes autour d'un objectif commun, soit l'amélioration du milieu de vie des populations locales (Morin et al., p.35).

Favorisant la participation d'acteurs collectifs et individuels, ces mêmes auteurs voient dans leurs pratiques, un élargissement de la démocratie représentative. Ils soutiennent l'hypothèse que ce réseau associatif institutionnalisé est territorialisé à l'échelle des quartiers, est inscrit à l'intérieur même de la programmation étatique et est donc le canal privilégié de la régulation des tensions sociales.

1.3 Le cas de Porto Alegre

Le budget participatif (BP) de Porto Alegre, une ville de 1,3 millions d'habitants de l'état de Rio Grande do Sul dans le sud du Brésil, se présente comme un processus de participation directe permettant aux habitants de la ville de décider des priorités d'investissement. Reconnu par la Banque mondiale, le BP est défini par cette dernière comme un processus qui permet aux citoyens et citoyennes de la ville de prendre part aux décisions concernant les priorités budgétaires en termes d'investissements tout en favorisant une gestion saine et transparente des affaires municipales (Banque mondiale ; 2003). La part du budget décidée par les habitants est celle concernant les nouveaux investissements, soit 17% du budget total.

Selon plusieurs chercheurs, le BP serait ni plus ni moins qu'une nouvelle forme de démocratie (Sintomer, 2002) ou un nouveau mode de gouvernance urbaine (Latendresse et Rabouin, s.d.). Le budget participatif est une forme de démocratie participative considérée comme étant à l'intersection de la démocratie représentative et de la démocratie directe. En cours dans plus de 250 villes dans le monde, le budget participatif suscite l'intérêt des chercheurs d'un peu partout. Il est en effet considéré comme une expérience réussie de démocratie participative, voire l'une des plus avancée. C'est par ailleurs sa démarche participative directe qui est en elle-même facteur de succès (Gret et Sintomer, 2002; Dias, 2002). Nous croyons qu'il est pertinent pour le présent mémoire de dégager les principaux fondements de cette expérience de même que les facteurs ayant présidé à son succès afin d'alimenter la réflexion sur le cas montréalais.

La gouvernance locale au Brésil ne pourrait se comprendre sans considérer le processus plus large de la démocratisation et de la décentralisation politico-administrative des institutions publiques (Coelho, 1996). L'implantation du Budget participatif a été facilitée suite à la nouvelle Constitution adoptée par le Brésil en 1988 qui amorçait une véritable décentralisation vers les municipalités, leur léguant de nouvelles responsabilités (santé, éducation, voirie, etc.), et qui prévoyait une réforme fiscale qui redistribuait une

part beaucoup plus large des revenus vers les municipalités et leur attribuaient de nouveaux pouvoirs fiscaux (Coelho, 1996). De plus, au sein même de la constitution, les organisations communautaires sont reconnues comme des acteurs légaux et légitimes. La société civile devient ainsi un partenaire de la gestion et de la planification urbaines. En reconnaissant la souveraineté populaire à travers l'initiative populaire, le nouveau texte constitutionnel vient permettre une extension des formes et des lieux de la participation (Avritzer, 2005).

Arrivée à la Mairie de Porto Alegre en 1988, la coalition du *Frente Popular* menée par le Parti des travailleurs doit dépasser un héritage de corruption et de clientélisme, et hériter d'un budget municipal sclérosé où 98% des dépenses est accaparé par le fonctionnement de la bureaucratie municipale, principalement le paiement des salaires des fonctionnaires (Abers, 1998) en plus de recettes fiscales insuffisantes, faute, notamment, de paiement par les contribuables désenchantés. Dès l'année suivante, le Parti des travailleurs donne suite à diverses pressions et demandes de la société civile pour démocratiser le budget et s'engage à cet effet dans des discussions avec le mouvement des associations de quartier qui est associé dès le départ à la démarche de conceptualisation et de mise en œuvre du processus de budget participatif (Abers, 1998). Ce processus repose sur une gestion transparente et a donc constitué une rupture avec l'héritage de corruption et de clientélisme et a permis à la municipalité de retrouver sa légitimité (Latendresse, 2001). En définitive, l'émergence du budget participatif a été favorisée par la nouvelle Constitution, par la forte tradition associative présente à Porto Alegre et par le projet spécifique de participation propre au PT (Avritzer, 2005).

1.3.1 Le fonctionnement

Le processus annuel débute par une tournée des élus dans les différents arrondissements de la ville afin de présenter le bilan financier des investissements de l'année précédente et les prévisions budgétaires de l'année à venir. Ce bilan recouvre la notion d'imputabilité puisque les élus doivent faire état de ce qui fut réalisé et expliquer les raisons pour

lesquelles certains engagements n'ont pas été respectés. Ces explications sont soumises à l'appréciation des citoyens qui n'hésitent pas à faire part de leur appréciation des réalisations.

Ensuite, la ville a été divisée en 16 secteurs au sein desquels les habitants réunis en assemblée décident des priorités d'investissement pour leur propre secteur. Ces 16 secteurs ont été déterminés dans le respect des dynamiques locales plutôt que suivant des critères techniques et uniformes (Avritzer, 2005). Ces assemblées font appel à la négociation entre les citoyens et à la mise en perspective de leurs propres intérêts par rapport à ceux des autres pouvant être plus urgents ou problématiques. Chacune des assemblées doit donc décider de quatre priorités d'investissement au maximum parmi une possibilité de treize. À l'issue de ce cycle d'assemblées, chacune d'elle élit deux représentants qui siégeront au Conseil du budget participatif. Parallèlement à ces assemblées, ont lieu 6 commissions thématiques qui traitent de questions qui concernent l'ensemble de la municipalité et qui élaborent également des priorités d'investissement. Chacune de ces commissions, par exemple celle sur la santé et l'assistance sociale ou celle sur le développement urbain et social, choisit deux représentants pour siéger au Conseil du BP.

Ces 32 délégués de secteurs, ces 12 délégués de commissions thématiques en plus de deux délégués de l'Union des associations de quartier, deux délégués du syndicat des employés municipaux et des deux délégués de l'exécutif municipal (sans droit de vote), forment le Conseil du budget participatif. C'est là que sera élaborée la matrice du nouveau budget municipal, suivant les priorités identifiées au sein des différents espaces de délibérations mentionnés précédemment et reposant sur des critères spécifiques d'allocation.

Ce budget est ensuite adopté par l'Assemblée municipale à la toute fin du processus. C'est cette dernière qui a le pouvoir d'amender et d'approuver le budget proposé, mais est restreinte par une série de dispositions et ne peut refuser en bloc le budget mais doit

plutôt procéder par amendements propositionnels. Le maire, quant à lui, dispose d'un droit de veto (Gret et Sintomer, 2002).

1.3.2 Une expérience de gouvernance urbaine et de démocratie délibérative

Le budget participatif s'impose progressivement comme un modèle de gouvernance urbaine qui repose sur la coopération et le partenariat entre le gouvernement local et la société civile par la voie d'une structure de participation directe et populaire (Latendresse, 2001).

Le BP s'appuie sur le concept de la sphère publique de la co-gestion tel que proposé par Fedozzi (2002, p.166) :

Il se constitue en tant qu'un système politique qui met en contact a) le pouvoir administratif de la sphère étatique, b) les flux communicatifs gérés dans la sphère publique autonome constituée par les associations volontaires qui trouvent leurs racines dans le monde réel, c) les instances délibératives créées par ce contact régulier, donc, institutionnalisées par le fonctionnement systématique et prévisible du BP.

La mise en place du Budget participatif repose sur la participation des associations de quartier et d'autres groupes de la société civile et implique de développer un consensus liant les différents groupes d'acteurs et la municipalité. Il est un modèle de partenariat et de gouvernance entre le gouvernement local et la société civile. Il constitue un exercice de médiation des intérêts des différents groupes d'acteurs à l'échelle des quartiers, des régions et de la ville dans son ensemble (Latendresse, 2001). On estime à 5 ou 6% la participation aux différentes assemblées (Gret et Sintomer ; 2002) et 15% si l'on compte les réunions intermédiaires organisées par des groupes et des associations (Cabannes et Baierle, s.d.).

Le budget participatif exige une nouvelle conception du rôle de l'État, notamment la volonté de la part des élus de partager le pouvoir et de concevoir la société civile comme

un acteur capable et égal dans le mécanisme de prise de décision. De plus, l'expérience a été possible parce qu'elle a inclus une véritable volonté de la part des élus de partager les pouvoirs avec les citoyens (Latendresse, 2002). Il s'agit d'une pratique d'imputabilité et de justice redistributive dont la participation garantit la légitimité des décisions et assure la réalisation de décisions politiques en redistribution des ressources. De plus, il y a eu changements dans l'attitude des employés municipaux et passage d'une technobureaucratie à une technodémocratie (Banque mondiale, 2003).

Le budget participatif est un espace de médiation et de négociation qui prend place au cœur du conflit social, puisqu'il ne cherche pas à l'évacuer mais à s'y inscrire à travers l'exercice de délibération. Par ailleurs, les élus de l'exécutif prennent part à ces débats en assistant aux différentes assemblées et en acceptant l'imputabilité et leur responsabilité de rendre des comptes à la population. L'institutionnalisation de l'expérience par l'administration du Parti des Travailleurs émane d'une demande des organisations de la base, de même que de pressions exercées par les mouvements urbains. Elle n'est donc pas qu'un simple mécanisme proposé du haut vers le bas, mais une véritable jonction entre les demandes de la base et les moyens mis en œuvre par les pouvoirs politiques.

1.3.3 Un processus aux résultats tangibles

Le pari du développement social et économique a été atteint, en partie du moins, comme en témoignent plusieurs données socio-économiques comparées parues entre 1988 et 2003 (Banque mondiale, 2003; Baierle et Cabannes, s.d.; Latendresse, 2001): augmentation du taux de scolarisation, réduction du déficit en pavage des routes, réduction du déficit de logements, arrêt de la progression des zones irrégulières et formalisation de ces dernières, atténuation des disparités en termes d'infrastructures et d'équipements entre les quartiers riches et pauvres.

De plus, en raison de son processus délibératif, les auteurs soulèvent de nombreux résultats positifs en termes de pratiques démocratiques telles que l'apprentissage de

nouvelles valeurs démocratiques ou « l'évolution de la culture politique et l'instauration d'un nouveau modèle d'interaction au niveau politique » (Avritzer, 2005, p.244). D'autres (GTMBP⁶, 2002) ont parlé d'espaces de formation à la citoyenneté, d'école de citoyenneté ou d'incubateur civique. En effet, la théorie éducationnelle de la participation propose que la participation même permettrait l'acquisition de la notion de bien public ou du sentiment communautaire (Dias, 2002). On note également une meilleure redistribution des richesses en inversant les priorités d'investissement vers les quartiers les plus pauvres (Rabouin, à paraître; Marquetti, 2002; Avritzer, 2005). Ces mêmes chercheurs perçoivent clairement une corrélation entre processus délibératif et redistribution. En définitive, on assiste au rétablissement d'une légitimité à la politique municipale (Latendresse, 2001), tel que démontré par les niveaux de participation et la très haute satisfaction de la population (72%) face au budget participatif (Goldfrank, 2002).

D'un point de vue fiscal et économique, l'évolution des recettes de la Mairie depuis 1988 démontre que le partenariat établi par la cogestion du budget participatif a donné une crédibilité politique au gouvernement pour améliorer la perception des impôts de la municipalité (Cabannes, Baierle, s.d.). Le pari du développement social ne s'est pas fait au détriment du développement économique, ce que la logique néolibérale tend souvent à opposer. L'exécutif municipal a su créer un climat favorable aux investissements et a soutenu le développement de certains secteurs économiques, tels que le transport et les nouvelles technologies, de même que les petites et moyennes entreprises, le secteur coopératif et l'économie solidaire (Gret, Sintomer, 2002). De plus, toutes ces réalisations ne se sont pas faites ni au prix d'une explosion ou d'une implosion de la taille de l'administration publique, dont le nombre de fonctionnaires est passé de 17 000 à 21 000. Malgré le nombre de dispositifs associés au budget participatif, le processus n'a pas nui à l'efficacité de l'administration, tout au contraire, démontrant par le fait même que la démocratie participative n'entre pas en contradiction avec le professionnalisme

⁶ Groupe de travail de modernisation du budget participatif (GTMBP) mis sur pied à l'initiative de la Mairie de Porto Alegre.

administratif. Si la Banque mondiale a développé autant d'études sur cette expérience, c'est que cette dernière est un instrument particulièrement adapté pour lutter contre la corruption de l'administration municipale et de ses rapports clientélistes (Gret, Sintomer, 2002).

1.3.4 Une expérience qui a ses limites

Le budget participatif comporte bien sûr ses limites. Concernant la participation, certains ont déploré le fait que le temps et l'énergie nécessaires excluent d'emblée plusieurs personnes n'en disposant pas. On se retrouve avec un portrait des participants plus homogène, par exemple, des travailleurs autonomes, des chômeurs ou des retraités (Fedozzi, 2002). On serait face à une certaine professionnalisation de citoyens disposant de plus de temps, de capital culturel et d'ancienneté dans le processus dont certains feraient une appropriation des « secrets du fonctionnement » au détriment d'une popularisation de l'expérience (GTMBP, 2002). D'autres ont mentionné certains questionnements face à la représentativité des citoyens comparativement aux conseillers municipaux qui sont élus légitimement pour prendre des décisions. Toutefois, certains soulignent que la forte satisfaction face au processus (72% en 1997) et l'absence de contestation démontrent que la légitimité du processus ne se fonde pas sur la représentativité des citoyens mais par sa reconnaissance comme étant un processus ouvert, juste et capable d'obtenir des résultats (Goldfrank, 2002; Fedozzi, 2002). D'autres ont exprimé la nécessité de dépasser les décisions prises sur les travaux locaux dans le cadre du BP pour développer de plus amples politiques stratégiques pour la ville et d'ajouter au processus délibératif la notion de planification participative des projets et le concept de développement durable des communautés (Fedozzi, 2002). C'est ainsi que plusieurs ont insisté sur la nécessité de dépasser les tensions entre corporatisme ou localisme et les demandes dites universelles ou institutionnelles (Fedozzi, 2002). Il importe de prévoir des mécanismes permettant l'articulation entre les deux.

1.3.5 Quelques conditions de succès

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre présente l'avantage, pour le chercheur, d'avoir une durée dans le temps. Un grand nombre de recherches ont porté sur les conditions favorisant le succès de l'expérience en termes de participation des habitants, de redistribution de la richesse, d'imputabilité des dirigeants et de transparence des décisions, d'apprentissages démocratiques réalisés à travers le processus, etc. Devenu un champ d'innovation pour les personnes impliquées dans la démocratie et le développement local, le budget participatif est expérimenté dans plus de 250 villes à travers le monde, principalement en Amérique du Sud et en Europe (Cabannes, 2004). Certaines expériences n'ont de participatives que le nom et les niveaux d'emprises effectives des habitants sur le processus de prise de décision diffèrent grandement d'une ville à l'autre. Les chercheurs s'entendent pour faire de Porto Alegre l'une des expériences de démocratie délibérative les plus avancées. Conscients que ce modèle ne puisse être imité ailleurs, mais qu'il puisse inspirer d'autres démarches fidèles aux contextes dans lesquelles elles s'insèrent, plusieurs se sont penchés sur les facteurs de réussite du budget participatif.

Il est admis parmi les chercheurs et les analystes politiques du gouvernement du PT à Porto Alegre que son succès est dû en grande partie aux mécanismes de participation directe impliquant la population au processus de définition des politiques publiques, ce qui entraîne des résultats pratiques et est un processus innovateur en soi (Dias, 2002).

Un autre facteur de succès généralement évoqué est d'abord une volonté politique de la part des élus de partager une partie de leurs pouvoirs avec la population (Allegretti et Herzberg, 2004). Il s'agit même pour certains, d'une *condition sine qua none* qui suppose que les dirigeants de l'administration reconnaissent que la population puisse et doive prendre des décisions conjointes avec l'État et que son administration publique se rende non seulement transparente mais se constitue en agent éducatif stimulant une participation active (Fedozzi, 2002).

La présence significative d'un mouvement associatif avec des capacités organisationnelles importantes est un autre facteur (Avritzer, 2005). Selon Fedozzi (2002), l'émergence et le succès du budget participatif ont été largement favorisés par le capital social historiquement accumulé dans la ville, fortement appuyé sur la présence effective de mouvements communautaires et l'existence d'une culture civique chez des secteurs significatifs de la société civile. En définitive, un tel processus participatif émerge de la synergie entre la mobilisation à la base d'une vie associative autonome et l'action pro-active du gouvernement (Koonings, 2004, p.93).

On insiste également sur la cohérence du processus proposé appuyé par la présence d'un support financier et organisationnel (Allegretti et Herzberg, 2004). Il a été démontré que l'effectivité du processus délibératif et décisionnel, fondé sur des mécanismes simples, clairs et ressemblant à des pratiques déjà existantes au sein des associations civiles avaient grandement contribué à augmenter la participation au fil des ans et spécifiquement celles des pauvres (Avritzer, 2005). De plus, il importe de soumettre de réels enjeux à la participation publique. Des études ont démontré que près de 54% des participants au BP le faisaient en fonction de revendications ou de demandes. Ainsi, la possibilité concrète d'améliorer leurs conditions de vie ou la concrétisation matérielle des intentions est l'un des facteurs favorisant la participation, bien au-delà de l'idéal participatif (Dias, 2002; Fedozzi, 2002). À l'inverse, des participants de BP expérimentés dans d'autres villes ont mentionné que l'absence de réelles ressources soumises à la décision populaire et de véritables possibilités d'investissements avaient contribué à l'échec de la démarche⁷.

Cabannes (2004) a fait l'étude comparative de 25 expériences de budget participatif à travers le monde pour laquelle il retient sept variables : 1) les formes de participation variant entre la démocratie directe et une *community-based representative democracy*,

⁷ Propos recueillis lors d'un forum sur les budgets participatifs dans le monde. Forum social mondial 2005, Porto Alegre.

c'est-à-dire une participation indirecte transmise à travers des délégués issus de membres d'associations 2) la responsabilité finale de la décision qui, si elle est toujours liée à la démocratie représentative, varie entre la simple consultation et les expériences délibératives 3) l'instance ou la structure responsable de la prise de décision 4) le contrôle social des citoyens sur la réalisation des projets 5) le niveau de participation limité au quartier ou élaboré pour la ville entière 6) la proportion du budget soumise à la participation 7) le degré de formalisation et d'institutionnalisation.

Le budget participatif, spécifiquement tel qu'expérimenté à Porto Alegre, est un champ d'innovation important pour la démocratie et le développement local (Cabannes, 2004) qui force à repenser la démocratie représentative vers une logique de démocratie participative (Cabannes, 2004; Rabouin, à paraître) et dans une perspective de justice sociale redistributive (Rabouin, *idem*; Avritzer, 2005; Marquetti, 2002).

1.4 Rappel des principaux éléments de la problématique et du cadre d'analyse

Tel qu'exposé précédemment, les mouvements urbains, et plus largement les mouvements sociaux, contribuent à la démocratisation de la gestion publique (Hamel, 1995). Ils ont par ailleurs joué un rôle clé dans le succès de l'expérience de budget participatif de Porto Alegre. D'autres facteurs ont également fait du budget participatif de Porto Alegre une expérience réussie de démocratie participative. Ces facteurs ont été cités non pas dans le but d'en faire une étude comparative avec le cas montréalais, mais bien pour nous en inspirer et nous permettre de distinguer divers types de démarches de participation publique relié au budget des arrondissements.

Parmi ces facteurs, nous retenons la cohérence du mécanisme proposé et les moyens financiers et organisationnels mis à disposition. Ainsi, nous étudions les mécanismes de participation en nous appuyant sur l'approche institutionnaliste de la participation (Bherer, 2003). D'une part, nous portons un regard sur la façon dont l'action collective

des organismes communautaires et de concertation pousse ou non les élus à intégrer un plus grand nombre de mécanismes de participation publique et, d'autre part, nous étudions comment l'offre institutionnelle de mécanismes de participation publique favorise ou non une plus large participation des organismes. En ce sens, nous nous appuyons également sur l'analyse des opportunités politiques de Kitschelt pour évaluer si les groupes communautaires engagés ont fait des gains et de quels types. En effet, à Porto Alegre, il ressort clairement dans les facteurs de réussite du budget participatif, la volonté politique de partager des pouvoirs et la présence d'un mouvement associatif actif. Au sein des arrondissements étudiés, nous examinons, en fonction de l'ouverture politique et de la mobilisation des organismes communautaires, comment ces derniers ont fait ou non des gains et de quelle nature. Ont-ils gagné un statut officiel d'interlocuteur ou ont-ils obtenu des mesures concrètes quant à l'élaboration du budget ? Nous tentons de voir comment l'action est structurée par le contexte institutionnel alors que le contexte institutionnel est aussi structuré par l'action (Jessop, 2001).

Un autre facteur de réussite à Porto Alegre est la soumission d'enjeux réels et d'une portion significative du budget à l'exercice de participation publique. Selon Thibault (1991) les gens se mobilisent davantage dans des consultations concernant des enjeux concrets, les touchant directement et dont les mécanismes de participation sont clairement établis. Godbout (1983) nous éclaire sur le fait que les citoyens vont participer s'ils peuvent obtenir des résultats, avoir de l'influence sur les prises de décisions. D'autres (Sénécal et al. 2005) ont démontré comment l'action menée par les organismes communautaires montréalais avait évolué vers un pragmatisme affirmé. Ainsi, nous cherchons à voir si une mobilisation orientée sur des enjeux concrets, tel l'aménagement urbain, conduit les groupes à s'intéresser et/ou à participer davantage aux mécanismes d'élaboration du budget. Enfin, les expériences à l'étude au sein des arrondissements ciblés sont analysées à la lumière des contraintes institutionnelles et financières imposées par la structure municipale actuelle. En effet, les responsabilités et revenus dévolus à la Ville de Porto Alegre ne sont pas du même ordre de grandeur que ceux de Montréal.

1.5 Objectifs, questions et hypothèses de recherche

Une première expérience de budget participatif est en cours dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal, de même qu'une forme de consultation sur le budget dans l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce. Nous explorons comment certains facteurs de réussite et d'implantation d'un BP évoqués précédemment, se retrouvent ou non dans le contexte montréalais des arrondissements étudiés et s'ils favorisent la réponse des organismes communautaires à cette offre de participation institutionnelle. De manière comparative, dans des arrondissements n'offrant pas de mécanismes de consultation sur le budget, soit Sud-Ouest et Villeray – St-Michel – Parc-Extension, nous analysons si la mobilisation des organismes communautaires autour d'enjeux urbains d'aménagement au sein de quartiers, les conduisent ou non à vouloir participer au mécanisme d'élaboration du budget et s'ils parviennent ou non à influencer les mécanismes institutionnels de participation.

En d'autres termes, notre mémoire se penche sur les formes de participation publique liées à l'élaboration du budget et du Programme triennal d'immobilisation (PTI) de certains arrondissements, dans lesquelles s'engagent les organismes communautaires. Nous analysons les facteurs menant les organismes communautaires à s'intéresser aux questions budgétaires. Nous cherchons à cerner dans quelle mesure les organismes communautaires s'intéressent aux questions budgétaires de leur arrondissement. Plus spécifiquement, nous désirons dégager les facteurs favorisant cet intérêt.

Nous posons l'hypothèse que les organismes communautaires se mobilisent sur des questions budgétaires en fonction, d'une part, d'ouvertures politiques en ce sens et, d'autre part, d'enjeux pragmatiques ayant des incidences budgétaires. Nous soutenons que l'ouverture politique des élus de l'arrondissement, l'espace institutionnel et les mécanismes de participation qu'ils proposent et mettent à disposition pour la consultation influencent la réponse participative des organismes communautaires. De plus, nous

avançons que les organismes communautaires s'intéressent davantage aux questions budgétaires dans la mesure où des enjeux concrets, d'ordre urbain ou organisationnel, liés au pragmatisme de leurs actions sont en cause, ce qui va par ailleurs favoriser une plus large mobilisation.

1.6 Contribution à l'avancement des connaissances scientifiques

Notre intérêt pour la participation des organismes communautaires aux décisions budgétaires des arrondissements est double : d'une part, les modalités de cette participation sont peu connues puisque la nouvelle Ville de Montréal et la structure par arrondissement est récente et, d'autre part, la participation des organismes communautaires dans ce domaine est peu étudiée. En effet, nombreuses sont les recherches portant sur la participation des groupes communautaires aux questions d'aménagement et de revitalisation urbaine (Sénécal et al., 2002), sur leurs pratiques de concertation locale (Morin et al., 2000; Hamel, 1991, 1995) ou sur leur participation au développement économique local (Hamel, 2004; Morin et al., 2002). Toutefois, une revue succincte de la littérature ne nous a pas renseignée sur leur participation à l'élaboration du budget des arrondissements, peu importe les modalités. De plus, la participation des mouvements sociaux de Porto Alegre s'avère un facteur important du succès de l'expérience de budget participatif tel que décrit précédemment. Alors que les mécanismes de participation publique se multiplient, peu de travaux ont proposé des études de cas de la participation publique (de celle qui est pratiquée et de la façon dont elle est conçue) appuyées par des approches théoriques et des outils d'analyse.

1.7 Pertinence sociale

À Montréal, comme ailleurs dans le monde, l'exigence d'une participation publique accrue à la gestion des affaires publiques est en hausse (Latendresse et Rabouin, s.d.). Avec la décentralisation opérée à Montréal vers les arrondissements, de nombreuses initiatives visant à accroître cette participation sont en cours. Parmi celles-ci, un budget

participatif vient tout juste de démarrer dans l'arrondissement du Plateau Mont-Royal. Toutefois, comme nous l'avons mentionné, peu d'études ont été réalisées sur la participation à l'élaboration du budget des arrondissements, tant concernant la nature même de la participation que des offres de mécanismes institutionnels. En relevant notamment les motifs favorisant ou limitant la participation des organismes communautaires, notre étude permettra de contribuer à la validation ou non d'une approche comme celle du budget participatif dans le contexte montréalais et d'évaluer si les organismes communautaires pourraient être des acteurs significatifs du succès d'une telle expérience, comme ce fut le cas à Porto Alegre. Notre étude contribuera à l'avancement des stratégies mises de l'avant par les groupes communautaires et les pouvoirs publics en matière de mécanismes de participation publique sur les questions budgétaires.

CHAPITRE II

STRATEGIE METHODOLOGIQUE

2.1 L'étude de cas

Un projet de mémoire nous oblige à préciser et à cerner des objectifs, somme toute, modestes. C'est pourquoi, nous réduisons l'étude de la norme participative à la question des consultations sur le budget et le PTI et ce, dans quatre arrondissements de Montréal. Cette décision nous oblige à demeurer prudents dans la généralisation que nous pourrions faire de nos résultats. C'est pourquoi l'étude de cas nous permettra de saisir une situation dans son intégralité (Yin, 1984). L'étude de cas se présente comme l'analyse d'un phénomène général dans une conjoncture particulière et permet une étude approfondie des diverses dimensions et du contexte d'implantation de ce phénomène (Bherer, 2003). En ce qui nous concerne, l'étude de cas visera en bout de piste à dégager une théorie qui dépasse la situation étudiée, ce que certains auteurs nomment « *grounded theory* » ou théorie ancrée.

La méthode suppose l'analyse d'un premier cas que l'on compare à d'autres terrains d'enquête, pour en tirer des éléments semblables ou différents à partir de traits spécifiques, et ce, en vue d'en dégager des modèles. C'est l'une des motivations qui a guidé notre choix d'effectuer des terrains d'enquête dans quatre arrondissements. Nous désirons avoir l'opportunité de comparer des motifs favorisant ou limitant la participation des organismes communautaires aux consultations publiques.

2.1.1 Les facteurs d'analyse

En fonction de ce qui fut discuté précédemment, nous retenons les facteurs d'ouverture politique des élus à l'instauration de mécanismes de participation publique, tant dans leur discours que dans leur traduction en mesures concrètes de participation. Nous regardons,

d'une part, si le fait que les élus acceptent d'être influencés par les citoyens et que les mécanismes de participation soient clairement établis favorisent la participation des organismes communautaires. D'autre part, nous analysons si la mobilisation pragmatique autour d'enjeux concrets, d'ordre urbains ou organisationnels, incite plutôt à cette participation. En d'autres mots, nous comparons les facteurs d'ouverture des élus et de procédures claires avec les facteurs de mobilisation préalable autour d'enjeux concrets afin de déterminer ce qui favorise davantage la participation des organismes communautaires aux questions budgétaires. S'intéressent-ils au budget parce qu'on leur offre des mécanismes le permettant ou parce qu'ils sont déjà mobilisés sur des enjeux concrets les menant à vouloir prendre part à l'élaboration du budget ? De plus, nous cherchons à déterminer si les organismes ciblés agissent comme courroie de transmission, c'est-à-dire si leur participation au sein de mécanismes institutionnels de participation conduit un plus grand nombre de citoyens à y prendre part à leur tour.

2.1.2 Le choix des terrains étudiés

Pour ce faire, nous faisons l'étude de cas de deux arrondissements où des élus manifestent une ouverture dans leur discours pour l'implantation d'un budget participatif ou de consultations sur le budget. D'abord, Plateau Mont-Royal où la mairesse a mis en place au printemps 2006 une première expérience de budget participatif et Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce où des élus soutiennent y tenir des consultations publiques sur le budget depuis 2002, ce que certains intervenants communautaires contestent, parlant plutôt de séances d'informations sur le budget. Nous analysons comment cette offre de participation incite ou non les organismes communautaires à y prendre part.

De façon comparative, nous étudions deux expériences où des démarches de revitalisation urbaine importantes sont initiées et menées par des organismes communautaires, soit le quartier St-Michel au sein de l'arrondissement Villeray - St-Michel - Parc-Extension et le quartier Pointe St-Charles au sein de l'arrondissement Sud-Ouest. Nous regardons si le processus de consultation populaire sur le plan

d'aménagement conduit les groupes à développer des demandes de participation au processus d'élaboration du budget, dans la perspective d'assurer le suivi concret des engagements pris au cours de ce processus. Nous étudions dans quelle mesure la mobilisation autour d'enjeux urbains concrets de même que la nature des enjeux (locaux, sectoriels, nationaux, etc.) sur lesquels travaillent habituellement les groupes est un déterminant de leur participation aux questions budgétaires.

En résumé, nous avons choisi deux arrondissements où les élus proposent des mécanismes institutionnels de consultation ou de participation à l'élaboration du budget et deux où des organismes sont engagés dans une démarche de revitalisation urbaine. Afin de déterminer le choix des terrains et des acteurs, nous nous sommes basés sur nos connaissances préalables d'expériences en cours à Montréal et avons procédé à de courtes entrevues préliminaires auprès d'informateurs clé, tels que le coordonnateur de la Coalition montréalaise des tables de quartier (CMTQ), le coordonnateur de la Table régionale des organismes volontaires en éducation populaire (Trovep) de Montréal et un responsable des consultations publiques à la Ville de Montréal.

2.1.3 Le choix des organismes communautaires

Nous désirons étudier la participation des organismes communautaires à l'élaboration du PTI et du budget des arrondissements. Nous ciblons plus précisément les organismes membres de tables intersectorielles de concertation de quartier. En effet, cette instance de concertation offre un premier niveau de transmission de l'information, de partage des connaissances autour des enjeux de l'arrondissement. Les tables de concertation offrent aussi un espace organisationnel entre les acteurs en vue de promouvoir et défendre les intérêts identifiés. De plus, une majorité d'organismes communautaires au sein des arrondissements en sont membres. Il s'agit pour nous d'une première entrée auprès d'eux. La table de quartier pourra être considérée comme un acteur à part entière, et/ou comme un intermédiaire vers d'autres organismes qui en sont membres ou non. Pour chacun des terrains ciblés, nous avons d'abord procédé à une entrevue auprès

d'informateurs clés, tels que les coordonnateurs ou présidents des tables de concertation locales afin d'identifier les organismes les plus engagés, soit dans les consultations sur le budget soit dans les démarches de revitalisation urbaine.

Pour chacun des terrains, quatre intervenants communautaires ont été ciblés de même qu'un élu, maire d'arrondissement ou conseiller de ville, dans une perspective de validation des entretiens du premier groupe d'interviewés. Nous croyons que le nombre choisi d'arrondissements et d'acteurs s'avère, d'une part, suffisant pour permettre une certaine généralisation et, d'autre part, raisonnable pour dresser une analyse en profondeur des diverses dimensions étudiées dans le cadre de ce mémoire.

Lors de l'analyse des données, nous respectons la confidentialité des personnes interviewées. Afin de préserver cette confidentialité, nous dressons ici la liste des secteurs d'intervention des organismes rencontrés, sans divulguer le nom de ces organisations.

Plateau	CDN-NDG	St-Michel	Pointe St-Charles
Type d'organisme			
Centre d'éducation populaire	Table de concertation	Table de concertation	Table de concertation
Développement économique communautaire	Centre de loisirs	Développement économique communautaire	Clinique communautaire
Organisme comm. secteur femmes	Organisme comm. secteur logement	Centre d'éducation populaire	Centre d'éducation populaire
Organisme comm. secteur environnement	Organisme comm. secteur défense des droits	Organisme comm. secteur famille	Organisme comm. secteur famille
Type d'élu			
Mairesse	Conseiller de ville	Conseiller de ville	Mairesse

2.2 Les outils de collecte de données

Comme plusieurs auteurs l'ont mentionné, les instruments méthodologiques et analytiques pour appréhender les dispositifs de participation ou de délibération démocratique sont le plus souvent pauvres et conduisent à des déficits de rendu et de description (Blondiaux, 2004). Nous avons choisi d'utiliser une combinaison de trois outils de collecte de données et de méthodes d'analyse des données, ce qui contribue à renforcer notre analyse et à remédier minimalement aux problèmes relevés par Blondiaux.

Nous considérons que l'amalgame de trois méthodes de collecte de données favorise la complémentarité des données recueillies et renforce ainsi l'étude des diverses dimensions du cas étudié. De plus, la variété des outils de collecte de données contribue à la validité de nos résultats. Chacune de ces méthodes est complémentaire à l'autre. Toutefois, les entretiens sont notre principal outil de collecte de données. Il s'agit assurément d'une enquête de type qualitative.

2.2.1 L'entretien semi-dirigé

Comme nous l'avons vu, l'entretien semi-dirigé est l'outil central de collecte de données. Il s'impose selon nous, puisqu'il nous permet d'avoir accès au système de cohérence et de référence des participants, et d'avoir accès à une information en profondeur. Comme l'expliquent Blanchet et Gotman (1992), l'entretien fait apparaître les processus, les rationalités propres des acteurs, la façon dont ils appréhendent un phénomène ou développent leurs pratiques selon leurs référents ou leur univers symbolique. Nous avons vu comment s'est fait le choix des interviewés. Nous nous appuyons sur un guide d'entretien. En effet, le guide d'entretien peut représenter une caution scientifique auprès de personnes possédant un capital culturel ou social comme l'indiquent Beaud et Weber

(2003). Nos entretiens visent à connaître les facteurs motivant ou limitant la participation et l'intérêt des groupes ciblés à l'élaboration du PTI et du budget.

2.2.2 La recherche documentaire

La recherche documentaire s'avère pertinente pour situer des événements contemporains dans un contexte historique, pour comparer les faits colligés dans des documents avec les observations des acteurs ou encore pour connaître la façon dont les événements se construisent (May, 2001). Les sources documentaires sont produites pour l'action et non pour le chercheur et permettent de dépasser la mémoire sélective ou l'interprétation des acteurs (Trépanier, 2004). Pour notre part, la recherche documentaire nous permet d'avoir un premier portrait du contexte institutionnel de la participation publique au sein des quatre arrondissements ciblés. À travers le registre tenu des personnes ayant exprimé un point de vue ou formulé une question lors des consultations ou des séances des conseils d'arrondissement, nous pouvons connaître les intervenant-es communautaires ayant participé. Nous avons procédé à l'analyse des mémoires ou de tous documents déposés par les participants afin d'avoir une idée de leurs positions et de leurs doléances. Les procès-verbaux des conseils d'arrondissement nous ont permis de suivre les requêtes des intervenants communautaires et les actions entreprises par les élus. De plus, la recherche documentaire nous a permise de compléter notre cueillette de données et de recueillir des éléments spécifiques tels que l'information diffusée ou la publicité effectuée sur la tenue des consultations dans les journaux locaux. L'analyse succincte des journaux locaux, surtout pour l'arrondissement Plateau Mont-royal a permis de vérifier l'espace qu'y occupaient les questions budgétaires de l'arrondissement.

2.2.3 L'observation directe

L'observation est utilisée comme une méthode complémentaire parce qu'elle nous permet d'observer directement les manifestations de la participation publique, sans passer par l'œil ou le filtre des acteurs. Elle permet de prendre sur le vif les discussions et le dialogue qui se fait au sein de l'espace public déterminé. L'observation nous permet

d'avoir accès à certaines informations qui pourraient passer inaperçues aux principaux acteurs ou qui pourraient omettre de les énoncer.

L'observation directe a été utilisée seulement dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal en raison notamment de conflits d'horaire avec la tenue simultanée des autres séances de conseils d'arrondissement. Nous avons procédé à des observations directes de type passif et ouvert, c'est-à-dire que nous n'avons pas tenté de dissimuler notre présence et notre travail. Nous avons cherché par ces observations à recueillir des données de nature surtout descriptives (Jaccoud et Mayer, 1997). Ces informations ont servi à valider ultérieurement certaines informations lors des entretiens ou à compléter des informations acquises avec les autres outils. L'observation directe a été particulièrement importante dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal pour compléter nos entretiens qui ont été effectués avant la tenue du processus du budget participatif. En outre, nous avons pu observer directement les dynamiques s'établissant dans les relations entre les principaux acteurs visés par cette étude, soit les intervenants communautaires et les élus.

Cet outil nous a permis notamment de mesurer la teneur et la forme des échanges, le poids relatif des acteurs, les manifestations de pouvoir, etc. Pour y parvenir, les outils développés en recherches sociologiques s'intéressant à l'action située (Blondiaux, 2004) ont pu s'avérer utiles. En plus des éléments discursifs, il s'agit de considérer des éléments tels que les dimensions non verbales, les manifestations d'émotions, de même que des informations visant à situer qui parle, au nom de qui, dans un langage davantage technocratique ou populaire, la manière dont les élus réagissent aux propos des participant-es, etc.

2.3 Période d'étude

L'ensemble des entretiens ont été réalisés entre la fin mars 2006 et la mi-mai 2006. Dans le cas de l'arrondissement Plateau Mont-Royal, ils ont eu lieu peu de temps avant la réalisation du processus de budget participatif. Pour l'arrondissement Côte-des-Neiges –

Notre-Dame-de-Grâce, les entretiens ont été faits avant la soirée d'information et/ou de consultation sur le budget 2006, généralement convoquée par l'arrondissement en juin. Les questions se sont orientées sur la perception du processus lors des années antérieures. Dans le quartier Pointe-St-Charles, les entretiens se sont déroulés quelques jours avant l'obtention d'une réunion avec une conseillère d'arrondissement visant à assurer le suivi de la démarche de revitalisation dont il sera question. Dans le quartier St-Michel, les interviews se sont déroulées alors que se poursuit la démarche de revitalisation.

L'étude du processus du budget participatif du Plateau Mont-Royal, qui demeure centrale dans notre étude, s'est par ailleurs échelonnée jusqu'en septembre 2006 avec l'observation de son avant-dernière rencontre. Par ailleurs, comme il l'a été précisé en avant-propos, l'étude de ce processus s'inscrit dans l'expérience plus vaste et les intérêts de longue date de l'étudiante et s'est amorcée avant l'automne 2004.

2.4 Les outils d'analyse des données

Comme nous l'avons mentionné, l'analyse des données est essentiellement de type qualitatif. Nous nous sommes d'abord assuré de l'authenticité, de la crédibilité, de la représentativité et de la signification de nos sources documentaires avant d'en dégager les thèmes pertinents à notre étude. Nous avons cherché plus précisément à connaître quels ont été les participants, le type de requêtes ou de commentaires qu'ils ont rédigés, les décisions prises et l'impact des commentaires émis sur ces décisions, le type et la fréquence d'information que les élus ont fait circuler pour faire connaître les consultations, de même que les intervenant-es communautaires auprès de leurs membres, etc. Nous avons procédé par la suite au classement des informations en fonction de ces thèmes ou catégories.

Nous avons procédé de la même façon pour les observations, c'est-à-dire que nous avons interprété les résultats après les avoir ordonnés en fonction des thèmes et données

pertinentes tels que le nombre de participants et leurs catégories d'appartenance, le type d'intervention, le langage utilisé ou le type de requête.

Après la retranscription des entretiens, nous avons dans un premier temps réduit et ordonné les données, en identifiant des catégories d'analyse. Nous avons cherché à connaître les motifs que les acteurs identifiaient comme ayant contribué ou limité leur participation aux consultations, le rapport qu'ils entretenaient avec les élus, le type d'intervention qu'ils avaient fait lors des consultations, les intérêts avoués de leur participation, les raisons les poussant à mobiliser ou non leurs membres, etc. Nous avons procédé à une ordonnance par tableau. L'analyse extensive (par ligne) nous a permis de dégager les éléments semblables et divergents. L'analyse intensive (par colonne) nous a permis de dégager nos divers cas de figure. Nous avons cherché à découvrir quels étaient les facteurs faisant différer les réponses. Plutôt que de réaliser une analyse discursive, nous avons cherché à repérer les éléments factuels du discours énonçant les motifs favorisant ou limitant la participation des intervenant-es communautaires aux questions budgétaires de l'arrondissement. Nous nous inscrivons dans la lignée de Poupart (1997) pour qui l'entretien peut servir à recueillir des informations, l'interviewé étant perçu comme un informateur clé par rapport à ses propres pratiques et, dans la mesure où il est représentatif de son groupe, de ses divers milieux d'appartenance.

Après avoir analysé les données recueillies à l'aide des divers outils, nous avons procédé au recoupement entre ces dernières, à travers les thèmes identifiés. Cette description analytique nous a suggéré les corrélations pertinentes à établir, et ce, de façon inductive. Nous avons souhaité prolonger cette description analytique afin qu'elle débouche sur une théorie fondée à partir de nos données contextualisées (Trépanier, 2000).

2.5 Les limites

Les limites auxquelles nous avons fait face sont celles inhérentes aux outils de collecte de données. Ainsi, lors des entretiens, l'interviewé procède à une reconstruction des faits

selon sa propre perception des choses et il est fréquent qu'il ait tendance à se donner le beau rôle. L'observation génère des données sur les comportements, mais pas sur la signification que donnent les sujets à ces comportements (Rose, 2004). Nous avons contourné cette limite par les entretiens, comme cela est souvent le cas. Quant aux documents, ils peuvent être parcellaires en omettant par exemple de situer le contexte ou les divers éléments ayant mené à telle décision. Nous croyons que l'utilisation parallèle de trois outils de collecte de données nous a permis de restreindre les limites inhérentes à chacun de ces outils.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu, les entretiens ont eu lieu avant l'implantation du budget participatif dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, de la consultation publique dans Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et de la réunion de suivi dans le quartier Pointe-St-Charles. Cette situation colore les discours qui, au lieu d'être davantage factuels et axés sur les actions, comportent une partie de doléances ou d'attentes. Toutefois, ces discours demeurent le reflet des interprétations des personnes ciblées au moment des entretiens.

Par ailleurs, en l'absence de réglementation ou de normes en matière de consultations publiques sur les questions budgétaires au sein des arrondissements, nous avons fait face au risque de comparer des situations et des expériences très différentes. Comme nous l'avons déjà mentionné, les théories et les mécanismes pour évaluer la participation publique sont plutôt restreints. Enfin, mentionnons que la proximité de l'étudiante avec le processus du budget participatif a largement contribué à l'obtention d'informations pertinentes mais peut aussi avoir induit un certain biais dû au manque de distance scientifique et à une certaine présomption normative.

CHAPITRE III

LE CAS DE MONTREAL : REORGANISATION, DECENTRALISATION ET PROCESSUS BUDGETAIRE

Comme nous l'avons vu, l'instauration du budget participatif de Porto Alegre a été grandement facilitée par l'adoption d'une nouvelle constitution décentralisant des pouvoirs importants vers les états et les municipalités et reconnaissant par ailleurs le rôle des acteurs communautaires. L'appréciation de dispositifs participatifs importants tels que le budget participatif ne peut se faire en dehors de son contexte institutionnel qui en détermine en grande partie les contraintes et les opportunités. C'est ainsi que nous jugeons important de rendre compte des grands bouleversements institutionnels qu'a connus la Ville de Montréal depuis les six dernières années. Le statut de la Ville de Montréal, de même que son autonomie et les pouvoirs qui lui sont dévolus ne sauraient se comparer à ceux des villes brésiliennes. Si des pouvoirs nouveaux décentralisés à l'échelle de l'arrondissement pourraient faciliter l'instauration de dispositifs participatifs, des limites, notamment fiscales, subsistent.

3.1 Période de turbulence institutionnelle montréalaise

Le contexte de métropolisation évoqué dans le cadre d'analyse a présidé à l'élaboration de la réorganisation municipale entamée en 2000 au Québec. Dans le Livre blanc (2000, p.40) on peut lire :

Alors que bon nombre de métropoles en sont déjà à s'organiser entre elles pour former de grands ensembles économiques continentaux, l'agglomération de Montréal doit maintenant franchir la première étape cruciale qui consiste à se donner les moyens de définir sa propre vision du développement à l'échelle de l'agglomération.

En cinq ans à peine, les municipalités du Québec, et particulièrement Montréal, ont

institutionnelle », pour reprendre les termes de Collin et Tomàs (2005). Amorcée en 2000 par la création de la Communauté métropolitaine de Montréal et par la fusion « forcée » des municipalités de l'île de Montréal, cette période de réformes multiples devrait terminer un cycle avec l'entrée en vigueur, en janvier 2006, du Conseil d'agglomération, composé de la Ville de Montréal et des 15 villes de l'île ayant défusionné suite aux référendums tenus en juin 2004 en conformité avec la *Loi 9 concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*.

3.2 La loi 170 : nouvelles compétences de la Ville et de ses arrondissements

Les objectifs de la Loi 170, adoptée en décembre 2000, tels que décrit dans le Livre blanc ayant précédé sa conception, visaient notamment un meilleur partage du fardeau fiscal, à contrer l'étalement urbain et la fragmentation des services, à offrir de meilleurs services à meilleurs coûts en faisant des économies d'échelle, à réduire la concurrence improductive entre les municipalités voisines en vue d'un meilleur positionnement de la communauté métropolitaine sur l'échiquier de la compétitivité internationale.

C'est essentiellement par le regroupement des municipalités locales et par la création de communautés métropolitaines que la réforme vise l'atteinte de ses objectifs. En plus de venir créer la nouvelle ville de Montréal, la Loi 170 vient aussi définir les 27 arrondissements avec de nouveaux pouvoirs y étant associés. La création des arrondissements fut un compromis visant à répondre au besoin d'un lieu d'expression à l'échelle locale et visant à amoindrir les réticences des élus des anciennes villes de banlieues à joindre la nouvelle Ville de Montréal (Collin et Robertson, 2004).

Cette loi accorde de nouveaux pouvoirs à la nouvelle Ville et à ses arrondissements. Ainsi, est constitué le Conseil des arts de la Ville de Montréal, chargé de coordonner et d'encourager les initiatives artistiques et culturelles. Est aussi institué l'Office de consultation publique de Montréal chargé de proposer des règles visant à encadrer la

consultation publique et à mener des audiences publiques pour tout projet demandé par le Comité exécutif de la Ville. De plus, la loi vient surtout préciser les compétences, obligations et pouvoirs particuliers de la Ville dans dix domaines : 1) l'aménagement et l'urbanisme, 2) le développement communautaire, économique et social, 3) la récupération et le recyclage des matières résiduelles, 4) la culture, les loisirs et les parcs, 5) le logement social, 6) le réseau artériel, 7) l'assainissement des eaux, 8) la police, 9) le dépannage et le remorquage de véhicules, 10) la cour municipale.

En matière de développement communautaire, économique et social, la Ville est dorénavant tenue d'élaborer un plan relatif au développement de son territoire, prévoyant notamment des règles relatives au soutien financier qu'un conseil d'arrondissement peut accorder à un organisme qui exerce ses activités dans l'arrondissement et qui a pour mission le développement économique local, communautaire ou social.

Avec la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la nouvelle Ville de Montréal issue des fusions, la création des arrondissements est le troisième axe de cette réforme (Collin et Robertson, 2004). Ils ont des pouvoirs d'avis et de recommandation au conseil de la ville sur le budget ou le plan d'urbanisme et sont responsables de gérer leur budget. Ils sont dotés de compétences, pouvoirs et obligations dans les sept domaines suivants : 1) l'urbanisme, 2) les dérogations à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divise, 3) la prévention en matière de sécurité incendie, 4) l'enlèvement des matières résiduelles, 5) le développement économique local, communautaire et social, 6) la culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement, 7) la voirie locale.

Toutefois, Collin et Robertson (2004) précisent qu'il ne s'agit pas d'une véritable autonomie des arrondissements puisqu'ils ne sont pas dotés de pouvoirs de taxation et leur budget dépend de la dotation remise par la ville centre. De plus, l'arrondissement n'a pas de personnalité institutionnelle distincte.

En 2003, le plan d'organisation « *Montréal, une ville à réussir ensemble* », mis en place par l'administration du Maire Gérald Tremblay, venait renforcer la décentralisation des responsabilités et des pouvoirs vers les arrondissements. Ils se voyaient notamment accorder le pouvoir d'adopter leur propre structure organisationnelle et leurs mécanismes de participation publique (Breux, Bherer et Collin, 2004; Latendresse, 2004; Ville de Montréal, 2003). Cette réforme ouvre la porte à de nouvelles formes de participation publique.

De plus, le contrat de ville montréalais, signé entre la Ville de Montréal et le Gouvernement du Québec suite aux fusions municipales et au Sommet de Montréal, en vertu duquel le Gouvernement dotait Montréal de moyens financiers, visait à favoriser son positionnement international et à offrir des milieux de vie sains et sécuritaires à l'échelle locale. En plus de la qualité de vie et cohésion sociale, du développement urbain, de la réalisation de projets structurants, le quatrième axe du contrat de ville, celui de l'assainissement financier, accorde plus d'autonomie à la Ville dans la mise en œuvre de programmes tout en exigeant plus de reddition de comptes (Séguin et Divay, 2004).

Ayant exigé de grandes transformations et une adaptation évidente de la part des élus et fonctionnaires, d'autres grands bouleversements allaient venir colorer le paysage municipal. En avril 2003, le Parti libéral du Québec se fait élire sous la promesse de tenir des référendums permettant la défusion des municipalités le désirant. C'est ainsi qu'est adoptée la *Loi 9 concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*. En juin 2004 sont tenus les référendums aux termes desquels 15 des 27 municipalités fusionnées avec la Ville de Montréal quittent la Ville centre, entraînant d'autres transformations. Le conseil d'agglomération de Montréal est alors créé, composé du Maire, de quinze élus nommés de la ville centre et des quinze maires des villes de banlieues défusionnées. Ce conseil d'agglomération sera chargé de gérer 60% des budgets des villes membres. Bien que les municipalités défusionnées ne retrouveront pas leur autonomie fiscale d'antan, des questions se posent quant à la

pérennité du souci d'équité fiscale sur le territoire métropolitain ayant présidé aux fusions municipales et au contrat de ville.

3.3 La décentralisation : Gestion de proximité ou fragmentation des pouvoirs

Collin et Robertson (2005) s'interrogent sur le fait que le virage pris en faveur de la décentralisation puisse aller à l'encontre du principe de justice distributive d'abord souhaitée par la réforme. La gestion par arrondissements risque-t-elle également de contribuer à inciter les organisations communautaires et les groupes sociaux à canaliser leurs préoccupations et leurs interventions à cette échelle, renforçant ainsi le processus de territorialisation de leurs interventions déjà amorcées avant la vague de réformes ?

Certains auteurs ont souligné que la création des arrondissements par la Loi 170 se caractérisait par une logique entrepreneuriale et gestionnaire et n'avait pas pour objet le renforcement de la participation démocratique (Collin et Robertson, 2004; Latendresse, 2004), bien qu'une norme de participation publique y ait été intégrée par le biais de mécanismes de consultations publiques. Toutefois, les élites des anciennes banlieues étaient désireuses d'en faire le véritable espace d'exercice de la démocratie représentative comme au temps d'avant les fusions, alors que certains mouvements sociaux désiraient en faire des lieux d'exercice de démocratie participative. Ces auteurs rappellent toutefois que cette dernière position est ambiguë puisque les mouvements sociaux vont, d'une part, vouloir faire des arrondissements des espaces d'exercice et d'influence sur les décisions par les citoyens mais vont, d'autre part, préférer des politiques centralisatrices visant à assurer l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire.

Dans le budget 2005 de la Ville de Montréal, le Maire Gérald Tremblay précise que ce sont les élus des arrondissements qui sont les mieux placés pour gérer des services de proximité qui soient efficaces et de qualité, en conséquence de quoi, ils sont dotés des outils, des pouvoirs nécessaires et d'une hausse des budgets leur étant accordés. Ils sont

maintenant pleinement imputables et responsables de l'efficience des services sur leur territoire.

3.4 Fiscalité des villes québécoises : limites et possibilités

Les villes canadiennes n'ont aucun statut constitutionnel et sont, pour reprendre l'expression courante, des « créatures des provinces ». Elles n'ont que très peu d'autonomie légale et financière et peu de possibilité de générer des revenus qui se composent principalement des impôts fonciers (Sancton, 2006). Les villes canadiennes jouissent de peu de transferts des paliers de gouvernements supérieurs alors que leurs responsabilités ont augmenté au cours des dernières années. Pour chaque dollar payé par un contribuable en recette fiscale, seulement huit sous sont versés aux municipalités⁸. C'est pourquoi, certains, comme le conseiller municipal d'Ottawa, Clive Doucet, parlent d'un « déséquilibre fiscal » envers les villes canadiennes⁹. Le gouvernement libéral en poste en 2004-2005 annonçait certaines mesures pour amoindrir ce déséquilibre tels que le remboursement de la TPS et le transfert d'une part de la taxe sur l'essence. De l'avis des maires membres de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), ces mesures ne suffisent pas pour contenir un déficit de 60 milliards au chapitre des infrastructures municipales¹⁰. Dans le programme de son colloque annuel, la FCM (2006, p.10) expose le problème en ces termes :

Les gouvernements municipaux sont confrontés à une foule de pressions et de demandes financières. Non seulement doivent-ils lutter pour bien assumer leurs obligations historiques d'offrir des infrastructures et des services à la propriété, mais ils sont de plus en plus appelés à offrir des services à la personne. Le logement, l'immigration et les menaces à la sécurité ne sont que quelques-unes des demandes qui se font concurrence pour obtenir les ressources limitées provenant de l'impôt foncier. Dans beaucoup de collectivités, la situation a atteint des proportions de crise.

⁸ Voir « Municipalities looking for funding guarantees », *The Record*, 12 décembre 2005

⁹ Voir « Le déséquilibre fiscal dont on ne parle pas », *Place Publique*, Vol. XIII, no 2, p.3.

¹⁰ Communiqué émis par la FCM le 9 décembre 2005 dans le cadre de la campagne électorale fédérale alors en cours.

À Montréal, le budget 2006 de la Ville était de 3,953 milliards dont 66,2% provenant des taxes, 5,9% des « en lieu de taxe », 17,2% d'autres revenus de sources locales et seulement 10,2% de transferts. De ce budget, 52,1% est dirigé vers le conseil d'agglomération et 21,4% vers les arrondissements sous forme de dotation (Projet Montréal, 2006). Tenus de présenter un budget équilibré, plusieurs maires d'arrondissement ont décrié l'insuffisance des dotations pour y parvenir¹¹.

3.5 Le budget et le programme triennal d'immobilisation de la Ville de Montréal et de ses arrondissements

Le programme triennal d'immobilisations 2006-2008 renferme les projets que l'administration municipale compte réaliser. Concrètement, ce programme reflète les gestes que l'administration entend poser afin de restructurer, d'améliorer et d'accroître le patrimoine municipal d'infrastructures, d'installations et d'équipements¹².

Les principales orientations du PTI 2006-2008 sont : la gestion et l'assainissement de l'eau, la réfection routière, le développement économique et culturel de Montréal et la sécurité publique; la pleine autonomie des arrondissements dans la gestion des services de proximité; la priorité axée sur les projets pour lesquels il y a contribution financière de partenaires offrant un potentiel de création de richesse.

Le PTI 2005-2007 est financé à 71 % par des emprunts à la charge des Montréalais, à 7% par le solde payé au comptant et par affectation de surplus et à 22% par les partenaires financiers de la Ville et les activités commerciales associées au réseau électrique. En 2004, les dépenses des arrondissements représentaient 48% des dépenses totales et celles des services corporatifs, 52%. Selon le document de la Ville de Montréal, 73,5% des

¹¹ « Les arrondissements ont de la difficulté à boucler leur budget », Le Devoir, 29 novembre 2005.

¹² Tel que présenté dans le Rapport sur la situation financière de la municipalité présenté par le Maire Gérald Tremblay au Conseil municipal du 11 octobre 2005.

investissements nets ont été consacrés à la défense du patrimoine et 26,5% au développement, conformes aux objectifs du PTI 2004-2006.

Le nouveau modèle d'organisation municipale, axé sur l'autonomie des arrondissements, laisse à ces derniers le soin d'établir leurs priorités sur leur territoire respectif en fonction des besoins locaux et dans le cadre de leurs responsabilités¹³. La ville centre fixe donc des balises en termes d'orientation. En effet, la nouvelle Charte de la Ville de Montréal, adoptée en 2003 et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2005, vient rendre imputables les conseillers d'arrondissements dans les matières de compétences locales. Le conseil d'arrondissement doit dorénavant dresser son programme triennal d'immobilisation et le déposer au comité exécutif pour adoption par le conseil municipal. De plus, les conseils d'arrondissement adopteront les règlements d'emprunt relatifs aux projets d'immobilisations faisant partie de leur PTI local, emprunts qui seront exclusivement à la charge des contribuables de l'arrondissement.

Concrètement, chaque arrondissement reçoit une dotation budgétaire en fonction d'une limite d'emprunt à la charge des contribuables. Cette enveloppe représente un montant global d'emprunt étant généralement répartie en parts égales sur la période triennale 2005-2007. Par la suite, afin de respecter l'autonomie des arrondissements dont ils sont responsables, les gestionnaires ont été invités à présenter leurs priorités d'investissement en s'appuyant, d'une part, sur l'état des éléments de l'actif municipal qui se trouvent sur leur territoire et, d'autre part, sur les attentes des citoyens de ce territoire.

Le budget 2005 de la Ville de Montréal s'établissait à 3,98 milliards et le Programme triennal d'immobilisation à 1,67 milliards. De ce dernier montant, 45% était consacré aux infrastructures d'eau et des routes.

¹³ Tel que cité dans le Programme triennal d'immobilisation 2005-2007 de la Ville de Montréal.

3.6 Participation démocratique à l'élaboration du budget de la Ville et de ses arrondissements

Si la Ville et les arrondissements ne sont pas légalement tenus de tenir des consultations publiques sur l'élaboration de leur budget, elles ont toutefois l'obligation d'en tenir informés les citoyens. L'élaboration du budget de la Ville, intégrant le budget des arrondissements, est un processus annuel réparti sur douze mois. Tel que résumé par Éthier (2002), il débute en janvier, par la conception du cadre financier triennal et du mode de répartition du programme triennal d'immobilisations pour aboutir en avril à la présentation au comité exécutif d'hypothèses de répartition des enveloppes du fonds de péréquation et du fonds des incitatifs au développement. En juin, les cibles budgétaires sont transmises aux élus et au personnel des arrondissements qui préparent les réquisitions budgétaires et les plans d'affaires qu'ils présentent ensuite au conseil d'arrondissement. Les citoyens peuvent donc s'exprimer et poser des questions à ce moment. En novembre, le budget de fonctionnement et le PTI sont présentés au comité exécutif et déposés à une séance spéciale du conseil municipal où les citoyens peuvent s'exprimer et poser des questions. En décembre, le budget et le PTI sont soumis à la Commission permanente sur les finances, le capital humain et les services aux citoyens où les citoyens peuvent encore une fois s'exprimer et poser des questions. La Commission dépose ensuite ses recommandations au conseil municipal à la suite duquel le comité exécutif présentera le budget lors d'une séance ordinaire du conseil municipal.

Si dans l'ensemble, les villes canadiennes et québécoises jouissent de peu d'autonomie et de peu de leviers politiques et fiscaux comparativement au contexte brésilien, la création des arrondissements montréalais a toutefois instauré de nouveaux pouvoirs locaux, malgré, encore une fois, des moyens financiers limités. Dans le chapitre qui suit, nous regardons si ces nouveaux pouvoirs se traduisent dans l'offre institutionnelle de participation publique et surtout, comment les organismes communautaires répondent ou influencent cette offre participative.

CHAPITRE IV

LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES FACE A L'OFFRE DE PARTICIPATION AU BUDGET D'ARRONDISSEMENT

4.1 Des offres institutionnelles de participation publique

Nous avons choisi les arrondissements Plateau Mont-Royal et Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce parce que des offres institutionnelles de participation publique à l'élaboration du budget y avaient cours. Dans le premier arrondissement, une première expérience dite de budget participatif a débuté en mai 2006. Dans le second, des soirées d'information – consultation sur le budget de l'arrondissement ont lieu à toutes les années depuis 2002.

Nous avons vu qu'à Porto Alegre l'action des mouvements urbains avait joué un rôle déterminant dans le succès du budget participatif. Dans le contexte montréalais, nous avons décidé de prendre pour objet les organismes communautaires, pour la plupart membres d'une table intersectorielle de concertation. Dans ces deux études de cas, nous désirons notamment porter notre attention sur les modalités des mécanismes institutionnels de participation proposés par les élus pour voir dans quelle mesure elles influencent la participation des organismes à l'étude. La typologie de la participation nous sera utile de même que le concept de la structure des opportunités de Kitschelt.

Pour chacun de ces deux cas, nous présenterons d'abord le portrait de l'arrondissement, nous examinerons ensuite l'offre de participation et analyserons enfin la réponse des organismes communautaires. Nous terminerons ce chapitre en comparant les faits saillants de ces deux études de cas.

4.2 L'arrondissement Plateau Mont-Royal : l'expérience d'un premier budget participatif

4.2.1 Portrait de l'arrondissement

4.2.1.1 Une population aisée ... en apparence

La population du Plateau Mont-Royal était de 101 364¹⁴ habitants en 2001 et l'arrondissement présente la plus forte densité de population avec 13 096 habitants par km², pour le troisième plus petit arrondissement en terme de superficie. Selon Helen Fotopulos, mairesse de l'arrondissement, cette concentration du territoire favorise un sentiment d'appartenance à l'ensemble de l'arrondissement, contrairement à d'autres, où la population et les acteurs sociaux s'identifient plutôt à un quartier ou un secteur au sein de l'arrondissement. Le Plateau Mont-Royal a la plus faible proportion de jeunes de 0 à 14 ans et la deuxième plus faible proportion de personnes âgées de plus de 65 ans. En revanche, il présente la plus grande concentration de population de 20 à 39 ans, soit 48,3% de sa population. 53% des ménages sont composés d'une seule personne. 79% de la population dit utiliser le français dans son quotidien, contre 13% pour l'anglais et 9% une autre langue, le portugais arrivant en tête de liste. Ces anglophones et allophones sont surtout concentrés dans l'Ouest de l'arrondissement. Avec 21% d'immigrants, le Plateau Mont-Royal est en dessous de la moyenne montréalaise de 28%. 49% de la population a atteint les études universitaires, ce qui est largement supérieur à la moyenne montréalaise de 30%. Alors que l'on a fait largement état du problème de gentrification dans l'arrondissement et de la conversion de logement en condo, il est étonnant de constater que 78% des ménages sont locataires. Il ne faut toutefois pas oublier que les données datent de 2001 et que les transformations à cet égard se sont poursuivies au cours des dernières années. L'arrondissement affiche le plus haut taux d'activité économique avec 73,4% comparativement à 62,8% pour Montréal. Toutefois, plus de la moitié de cette population active occupait un emploi à temps partiel, qui peut s'expliquer notamment par

¹⁴ Données issues tirées de Ville de Montréal (2004), *Profil socio-économique de l'arrondissement Plateau-Mont-Royal*. Il a été préparé par la Division des politiques et du Plan d'urbanisme. Les données sont issues des recensements de la population 2001, 1996 et 1991 de Statistiques Canada.

la présence d'étudiants (ASGP, 2005). Les emplois les plus fréquemment occupés par la population active sont les services professionnels, scientifiques et techniques, les services d'enseignement de même que l'industrie de l'information et l'industrie culturelle, comparativement à la moyenne montréalaise où les emplois les plus occupés sont dans la fabrication, le commerce de détail, les soins de santé et l'assistance sociale.

Au-delà de ce portrait général, il ne faut toutefois pas passer sous silence la pauvreté et l'exclusion dispersée sur le territoire. Ainsi, à la moitié de la population ayant atteint les études universitaires, plus de 15% n'ont pas diplôme secondaire (ASGP, 2005). De plus, si l'on prend le revenu médian plutôt que le revenu moyen de 27 464\$, ce dernier chute à 21 385\$ (ASGP, 2005). Toutefois, les faits saillants nous permettent de dégager que nous sommes en présence d'une population relativement homogène, à large majorité canadienne francophone, fortement scolarisée et professionnelle, jeune et vivant seule. Ces caractéristiques pourraient ne pas être étrangères au fait que la participation démocratique (participation aux séances régulières du conseil d'arrondissement, aux consultations, etc.) est relativement élevée au sein de cet arrondissement aux dires de la mairesse et selon les observations que nous en avons faites.

4.2.1.2 La représentation politique : une unité autour de la démocratie participative

En plus de sa mairesse, Helen Fotopulos, l'arrondissement compte depuis les élections de novembre 2005, trois conseillers de ville et trois conseillères d'arrondissement. Tous appartiennent au parti au pouvoir, l'Union des citoyens de Montréal (UCIM) à l'exception d'un conseiller de ville, Monsieur Richard Bergeron, chef du parti Projet Montréal et unique élu de ce parti.

L'opposition politique au sein de cet arrondissement est donc faible. Toutefois, si l'unique élu de Projet Montréal se trouve dans cet arrondissement, le parti y trouve la plus forte concentration de sa base électorale. Ses membres et supporters participent régulièrement aux réunions mensuelles du conseil d'arrondissement. Par ailleurs, Projet Montréal contient dans sa plate-forme électorale certains éléments liés à des mesures de

participation publique et de renforcement de la démocratie participative, et notamment sur l'instauration d'un budget participatif. Ainsi, l'engagement 14 de la plate-forme se lit comme suit :

Que le budget participatif, incluant une campagne d'information et d'éducation, soit mis en vigueur en s'inspirant des expériences en cours dans le monde, afin que la population puisse déterminer les priorités budgétaires et une allocation conséquente des ressources financières de la Ville. Que cette expérience se déroule à tous les niveaux : dans les conseils d'arrondissement, au conseil municipal ainsi qu'au conseil d'agglomération (Projet Montréal, 2005,p.24).

Il était donc peu probable que cet élu s'oppose à la démarche de la mairesse, au contraire.

4.2.1.3 Les dynamiques communautaires : une longue tradition

Trente organismes communautaires sont regroupés au sein d'Action Solidarité Grand Plateau, fondé en 1994, en plus de la CDEC, de deux CLSC, trois églises et deux syndicats. L'arrondissement compte une CDEC qui dessert également l'arrondissement Ville-Marie. Fait particulier à Montréal, un nombre important d'associations de résidents s'y sont organisées, sur la base d'un quartier (ex., l'Association des résidents du Plateau Mont-Royal), d'une section de rue (ex., l'Association des résidents de l'Avenue Christophe-Colomb), d'une coopérative ou d'un regroupement de coopératives (ex., la Communauté Milton Parc). Plusieurs membres de ces associations participent de façon régulière aux réunions mensuelles du conseil d'arrondissement. Certains de ces groupes proviennent d'une tradition particulièrement militante comme les membres de la Communauté Milton Parc qui ont réussi dans les années 1970 à bloquer la démolition de centaines de logements pour la construction des tours de La Cité. Ces logements forment aujourd'hui le plus vaste parc de coopératives d'habitation au Canada. La centralité du Plateau Mont-Royal attire au fil des dernières décennies une population à la recherche d'un nouvel art de vivre urbain ce qui a engendré la lutte de la population d'origine pour son maintien dans le quartier. Cette combinaison crée une « sorte d'effervescence » qui pourrait expliquer « l'engagement particulièrement affirmé dans la vie collective » que

l'on retrouve au sein de l'arrondissement (Ville de Montréal, 2003). De plus, étant donné la localisation centrale de l'arrondissement, plusieurs organismes communautaires nationaux y ont pignon sur rue. Aux dires de la mairesse, ces derniers sont moins en interface direct avec l'arrondissement, mais plutôt avec la Ville centre et les autres paliers de gouvernement.

4.2.1.4 Interface entre les organisations communautaires et l'arrondissement : place au dialogue

Cette tradition militante explique les sympathies qui sont allées au Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) dans les années 1980 et début 1990. Aujourd'hui avec l'Union des citoyens de Montréal (UCIM), la mairesse de l'arrondissement, de même qu'un élu, Michel Prescott, sont des anciens du RCM, parti reconnu pour la mise sur pied de la première politique de consultation publique à Montréal. Ainsi, il existe au sein de cet arrondissement, d'une part des demandes de citoyens et de groupes organisés visant la démocratisation des pratiques de gestion publique de l'arrondissement et d'autre part, un certain héritage de la part des élus pour de telles pratiques.

Les entrevues ont révélé que les intervenants des quatre groupes communautaires rencontrés ont participé de façon régulière aux diverses séances du conseil d'arrondissement. L'une des intervenantes y voit une occasion de renforcer la mobilisation autour des dossiers que son organisme porte, notamment lorsque ses interventions publiques sont reprises dans les journaux locaux. Pour une autre, il s'agit plutôt de prendre le pouls des demandes des citoyens et de « l'enlignement » de l'arrondissement sur divers dossiers.

Par ailleurs, trois de ces intervenants sont en relations régulières avec les élus de l'arrondissement avec lesquels ils entretiennent généralement de bonnes relations, à travers divers dossiers de concertation. Par exemple, l'un des organismes a été à la base de la mobilisation pour la sauvegarde du monastère des Carmélites à laquelle s'est joint l'arrondissement. Un autre travaille régulièrement en concertation sur des dossiers de

développement économique local et le membre du troisième organisme a régulièrement pris part à divers comités de consultation, de même que d'autres membres du personnel du groupe. Par ailleurs, ce dernier interviewé affirme : « Et nous, [...] la façon qu'on travaille c'est par la porte qui donne en arrière. On rentre par la porte d'en arrière pour influencer les décideurs de faire certaines choses ».

Ainsi, ces acteurs sociaux utilisent les forums formels de l'arrondissement mais travaillent également de façon plus étroite, c'est-à-dire directement avec les élus et les fonctionnaires, sur certains dossiers.

4.2.2 Première initiative d'un budget participatif

4.2.2.1 Historique

Dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, une expérience de budget participatif a pris forme en mai 2006. D'abord proposé par des acteurs sociaux et intervenants communautaires, la Mairesse de l'arrondissement, Helen Fotopulos de l'UCIM, a fait sienne cette initiative qui a démarré quelques années après les premières discussions et demandes à ce sujet. En septembre 2004, la Société de développement communautaire de Montréal (SodecM) en partenariat avec Alternatives, une ONG de développement international, organisait le 3^{ième} Sommet des citoyen(ne)s de Montréal dont le thème était « Vers la démocratie participative – un agenda citoyen » et où la question du budget participatif occupait une place importante. Pour l'occasion, des chercheurs actifs sur cette expérience ont été invités de Porto Alegre et de France. À la sortie du Sommet, Mme Fotopulos avait annoncé publiquement son intention d'aller de l'avant avec un budget participatif dans son arrondissement. En janvier 2005, la SodecM appuyait une tournée de Madame Fotopulos à Porto Alegre où elle a pu rencontrer fonctionnaires, élus, participants et chercheurs ayant pris part au budget participatif. En février 2005, lors d'une assemblée publique, la Mairesse annonçait son intention de soumettre 25% du PTI de l'arrondissement, soit environ un million de dollars, à l'exercice du budget participatif.

Désirant suivre le processus en amont, le Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté, coordonné par la SodecM, décide de créer un comité de suivi, composé des principaux acteurs communautaires de l'arrondissement. En plus des deux organismes initiateurs, deviennent membres de ce comité : la présidente de la table de concertation Solidarité Grand Plateau et coordonnatrice de la Maison d'Aurore, la directrice de la CDEC, le directeur du YMCA, la coordonnatrice des Ateliers d'éducation populaire Mercier, trois représentants d'associations de citoyens et la présidente de l'Association des jeunes lusophones. Les principaux mandats de ce groupe sont de suivre le processus en amont, de maintenir une pression populaire afin que l'expérience se réalise, de faire des recommandations à l'arrondissement et de susciter la participation et l'engagement des organismes communautaires et des citoyens de l'arrondissement. Ce groupe, formé par les organismes communautaires eux-mêmes, est reconnu par Madame Fotopulos qui assiste à certaines réunions et tient compte de certains commentaires. Cette dernière a engagé un membre du groupe à titre de consultant sur l'implantation du budget qui agit toutefois auprès de la Ville de Montréal comme consultant indépendant du comité communautaire.

Le scénario initial proposé par le consultant et validé par le comité communautaire s'étalait entre février 2006 et septembre 2006, en débutant par une séance d'information sur le budget, le PTI et l'objet de la consultation, suivie en mars d'un processus de participation populaire mené par l'Office de consultation publique de Montréal visant à dégager les principales orientations budgétaires souhaitées par les citoyens. Lors de ces séances, deux représentants par districts sont élus pour participer au conseil du budget participatif. Le processus délibératif au sein du conseil du budget participatif s'élabore entre mai et août pour présentation et adoption de la proposition au conseil d'arrondissement de septembre. L'évaluation du processus s'effectue durant les mois d'octobre et de novembre et des recommandations sont proposées pour l'année suivante.

Lors du conseil d'arrondissement du 6 septembre 2005, il fut adopté par les conseillers de l'arrondissement Plateau Mont-Royal de demander au Conseil exécutif de la Ville de Montréal de mandater l'Office de consultation publique de Montréal afin de tenir des audiences publiques sur le processus de consultation relatif au budget participatif, ce qui fut soumis au Comité exécutif le 5 octobre 2005¹⁵. Cette collaboration d'abord souhaitée avec l'Office de consultation publique sera par la suite abandonnée puisque c'est l'arrondissement qui aurait dû en assumer les coûts.

Au début de l'hiver 2006, les démarches semblent plafonner et les groupes engagés dans le processus sont sans nouvelle des intentions de l'arrondissement à cet effet. Les élus diront avoir été bousculés par les élections de novembre 2005, par la réorganisation suite aux défusions devenant effective le 1^{er} janvier 2006 et par le dépôt par la Ville centre d'un tout nouveau budget en janvier 2006 répondant au mécontentement suscité par la hausse de taxes prévue dans le budget initial.

Lors de la séance régulière du conseil d'arrondissement du 6 mars 2006, deux membres du comité communautaire sur le budget participatif posent publiquement la question de l'état de la démarche. De plus, une lettre est envoyée à l'arrondissement. Le rapport « Vers un budget participatif sur le Plateau » préparé par Luc Rabouin, consultant pour l'arrondissement, est déposé publiquement lors de la séance régulière du 3 avril 2006. Dans son rapport mensuel, la mairesse annonce la tenue le 25 avril 2006 d'une conférence de presse de lancement rendant publics les documents d'information, de même que l'échéancier du processus de budget participatif. La mairesse soutient qu'en vue de l'adoption du plan triennal d'immobilisation, l'arrondissement organisera « une

¹⁵ Procès verbal du conseil d'arrondissement du 6 septembre 2005,
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=98,1482330&_dad=portal&_schema=PORTAL et
 Ordre du jour du Comité exécutif du 5 octobre,
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=132,106362&_dad=portal&_schema=PORTAL

série de démarches publiques d'information, de délibération et de décision qui feront que vous, les résidents du Plateau, pourrez influencer nos priorités d'investissement ¹⁶».

Lors de la séance du 1^{er} mai 2006, le conseil d'arrondissement adopte la résolution visant la création du comité ad hoc du Budget participatif et la nomination de ses membres soit : la mairesse de l'arrondissement, un conseiller de ville, une conseillère d'arrondissement de même que le président de la Commission de la sécurité publique et civile et la vice-présidente de la Commission de l'aménagement urbain et du développement durable. Il s'agit donc d'un comité composé de trois élus et de deux citoyens.

4.2.2.2 Mécanismes de participation

Dans son document distribué en conférence de presse le 25 avril 2006, l'arrondissement propose quatre mercredis participatifs. La séance du mois de mai est une soirée d'information expliquant les détails d'élaboration des budgets de la Ville et de l'arrondissement et comment les choix sont effectués pour la préparation du PTI. La séance du 7 juin, appelée soirée de consultation, est consacrée à l'écoute et au dépôt des mémoires par les citoyens. Le mercredi d'août vise la présentation des scénarios retenus et l'écoute des suggestions et commentaires additionnels des citoyens. Enfin, la soirée de novembre est une séance d'évaluation du processus par les citoyens en vue de la planification ultérieure de « mécanismes qui assureront encore plus de participation pour les années à venir¹⁷ ».

Les citoyens ont la possibilité de déposer un mémoire lors de la soirée du 7 juin et/ou de faire une allocution. Compte tenu de la forte participation à cette dernière séance, une soirée a été ajoutée le 14 juin pour le dépôt de mémoires. Un forum a été mis en ligne sur le site Web de l'arrondissement entre les 7 et 22 juin 2006 pouvant recueillir les commentaires et demandes des citoyens. Près de 50 interventions y ont été inscrites. De

¹⁶ Rapport de la mairesse, 3 avril 2006, p.2,

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=98,1482335&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁷ Communiqué sur les étapes du budget participatif, 25 avril 2006.

plus, l'arrondissement a mandaté la firme Jolicoeur et Associés pour réaliser un sondage téléphonique auprès de 800 répondants entre le 20 juillet et le 5 août. Compilant tous ces commentaires, l'arrondissement a identifié cinq catégories d'investissement : les parcs, les rues et trottoirs, le verdissement, l'apaisement de la circulation et les grands projets. Le 27 septembre, les citoyens étaient invités, en groupe de huit, à partager une enveloppe de 500 000 \$ entre ces cinq postes budgétaires. Ce même feuillet ayant servi à départager l'enveloppe entre cinq priorités fut envoyé aux 60 000 portes de l'arrondissement afin que les ménages le désirant puissent également faire part de leurs préférences. L'arrondissement doit compiler l'ensemble de tous ces commentaires pour décider de l'attribution du 500 000\$ qui figurera au sein du PTI et qui sera présenté lors du conseil spécial d'arrondissement d'octobre 2006.

La participation s'est répartie comme suit :

Soirée du 17 mai : plus de 150 personnes

Soirée du 7 juin : plus de 200 personnes

Soirée du 14 juin : environ 100 personnes

Soirée du 23 août : reportée au 27 septembre : environ 200 personnes

Soirée du 15 novembre : à venir

Nous pouvons conclure qu'il s'agit d'une bonne participation conforme aux attentes de l'arrondissement puisque la capacité de la salle était prévue en fonction de ce nombre de participants.

4.2.2.3 Dépôt des mémoires

Des 77 mémoires déposés, 55 provenaient de citoyens non identifiés à un groupe et 22 provenaient de groupes organisés dont :

2 CPE et un comité d'école

7 organismes culturels,

4 associations de résidents et 1 association de commerçants,

- 1 parti politique,
- 1 syndicat,
- 4 organismes communautaires,
- 1 groupe de pression environnemental (Mont-Royal Avenue verte)

Mentionnons que le tiers des demandes inscrites dans les mémoires concernaient des mesures d'apaisement de la circulation. Avec environ 15 % des demandes chacune, les mesures de propreté et d'embellissement, l'agrandissement de la maison de la culture et de la bibliothèque et les mesures visant l'ajout et l'entretien des parcs et espaces verts étaient les plus courantes.

De cette brève synthèse, il se dégage que la réponse citoyenne fut excellente. Une très forte majorité d'individus, en comparaison aux groupes organisés, ont participé à la démarche. La plupart ont fait des demandes très concrètes portant sur des enjeux urbains d'aménagement. Il est à noter aussi que la plupart des mémoires ont fait l'objet d'une bonne préparation et d'une bonne argumentation.

4.2.2.4 La séance charnière du processus

Le mercredi participatif prévu pour le 23 août a été reporté au 27 septembre. L'arrondissement explique ce report par le fait que la Ville centre ait repoussé l'échéancier pour l'élaboration du budget et que l'arrondissement devait composer avec une marge de manœuvre budgétaire si limitée qu'elle exigeait du travail supplémentaire pour dégager une somme soumise à l'exercice participatif. De plus, une rencontre en septembre plutôt qu'en août favoriserait une plus large participation.

L'arrondissement a embauché une firme externe de consultants pour l'animation de cette soirée. En ouverture, le directeur des services financiers a fait une brève présentation du PTI et la mairesse a expliqué l'impasse budgétaire dans laquelle se trouvait

l'arrondissement. Ainsi, on avait dégagé une enveloppe de 500 000 \$ soit environ 10% du PTI plutôt que le 25% annoncé au début de la démarche.

Les citoyens étaient divisés en une douzaine de tables d'environ huit personnes. Ensemble, ils devaient décider de la façon d'allouer 500 000\$ parmi les cinq priorités d'investissement : les parcs, les rues et trottoirs, le verdissement, l'apaisement de la circulation et les grands projets. Les gens de la table que nous avons observés plus attentivement critiquaient le fait que les postes budgétaires soient flous, ils n'étaient pas certains de ce qu'ils recouvraient. Ils se sont tout de même prêtés au jeu. Après une heure d'échanges, chaque groupe faisait rapport de ses décisions. Un groupe s'est donné des critères très techniques d'allocation en procédant par vote et par attribution de la somme au prorata des préférences. Une autre table n'avait pas consensus et a présenté deux scénarios. Pour les autres, il semble que tous aient procédé par discussions et soient arrivés à un consensus. Le rapport confirmait ce qui fut reçu dans les mémoires à l'effet que l'apaisement de la circulation était la première priorité pour laquelle la majorité de la somme fut allouée. La première étape de ce processus, les échanges en sous-groupes de huit, a permis un premier niveau de délibération. L'échange a permis de comprendre les points de vue des uns et des autres et de dégager un consensus. Toutefois, la façon dont les rapports en plénière et surtout la façon dont sera prise la décision finale d'allocation budgétaire par les élus évacuent cette notion délibérative pour rester au niveau de la consultation où les élus devraient se laisser influencer par les commentaires émis. C'est lors de la présentation du budget et du PTI à la fin octobre 2006 que nous pourrions savoir comment ces priorités citoyennes ont été considérées.

4.2.2.5 Interface entre le comité de réflexion et l'arrondissement : délibération vs consultation

Le comité mis en place par le GTDMC était une initiative proprement communautaire mais il a été reconnu par l'arrondissement comme le Comité des organismes communautaires du budget participatif du Plateau. La mairesse de l'arrondissement a pris part à quelques réunions de ce comité, consulté ses membres à quelques reprises et reçu

leurs commentaires sur le processus tel que proposé par l'arrondissement. Par exemple, avant de faire le dévoilement public du processus du budget participatif en avril 2006, un pré dévoilement a eu lieu entre les élus et les fonctionnaires de l'arrondissement impliqués dans la démarche et les membres du comité. Ces derniers ont émis des commentaires, telle qu'une nécessaire dimension décisionnelle, qui ont été en partie retenus et intégrés dans le processus lancé publiquement la semaine suivante. Le budget participatif est un mécanisme institutionnel de participation dont la mise en place s'est faite dans une certaine interaction avec les acteurs du milieu.

Toutefois, cette reconnaissance a été inégale selon les périodes et l'interface s'est opéré selon divers registres allant de la coopération à un mode davantage confrontational. Si les organismes membres du comité reconnaissaient l'avancée démocratique de la démarche, ils la considéraient somme toute modeste. Ils ont cependant fait le pari avec l'arrondissement d'ouvrir cette porte et d'améliorer le processus au fil des ans, l'important étant de commencer en quelque part. Ainsi, la collaboration était-elle d'abord souhaitée afin de ne pas compromettre le processus.

L'information reçue de l'arrondissement par le comité était inégale. Ainsi, le processus par lequel les citoyens se prononceraient lors de la séance du 27 septembre était à peu près inconnu deux semaines avant la réunion. Aussi, les membres furent-ils surpris d'apprendre dans le journal *Le Plateau* que les difficultés financières pouvaient compromettre le budget participatif¹⁸. De plus, dans une publicité dans l'édition du 25 septembre, l'arrondissement annonçait une « assemblée publique d'information » sur le budget, bien qu'il fut spécifié plus bas « venez décider du budget avec nous¹⁹ ». Les membres du comité communautaire firent part à l'arrondissement lors d'une rencontre et par l'envoi d'une lettre de certaines demandes, notamment qu'une décision collective se

¹⁸ PERRON, Alain (2006). L'arrondissement devant une impasse budgétaire, *Journal Le Plateau*, 8 septembre 2006, <http://www.leplateau.com/article-35130-Larrondissement-devant-une-impasse-budgetaire.html>.

¹⁹ *Journal Le Plateau*, édition du 25 septembre, <http://www.leplateau.com/annonce-163070-Arrondissement-Plateau-MontRoyal.html>

prenne lors de l'assemblée du 27 septembre afin d'assurer un processus délibératif et une dynamique de cogestion entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens « permettant d'améliorer la qualité et la légitimité de la prise de décision publique ».

Dans un communiqué diffusé lors de la séance du 27 septembre, les intervenants membres du Comité communautaire saluaient « l'avancée démocratique sur le plan de l'information et de la transparence » mais reprochaient à l'arrondissement de pas avoir respecté un élément fondamental de tout budget participatif, soit d'offrir un espace de délibération publique.

En reprenant le modèle d'analyse de Kitschelt nous pouvons ainsi prétendre que ces groupes ont fait des gains mitigés, à la fois procéduraux en obtenant un statut d'interlocuteur officiel, et substantiel en obtenant la mise sur pied par l'arrondissement de ces premières mesures institutionnelles de participation publique autour de la confection du plan triennal d'immobilisation. Toutefois, la reconnaissance du comité des organismes communautaires est modeste comme nous l'avons vu. De plus, la mairesse a retenu comme interlocuteur officiel au sein du comité ad hoc qui préside la démarche du budget participatif, les deux citoyens présidant les commissions citoyennes officielles de l'arrondissement. Elle explique ainsi ce choix : « Ils sont nommés par le conseil donc ils sont imputables au conseil et le conseil est imputable à la population. Tandis que les groupes d'intérêts, les groupes communautaires, qu'est-ce qu'un groupe communautaire a par rapport à l'autre ? ». De plus, les mécanismes institutionnels obtenus logent du côté de l'information, de la transparence et de la consultation. L'espace délibératif décisionnel désiré par les groupes n'a pas été obtenu cette année.

4.2.3 Une mobilisation budgétaire autour d'un idéal participatif

4.2.3.1 L'ouverture politique : le discours de la démocratie participative

Dans son communiqué de lancement des mercredis participatifs, la mairesse insiste sur les visées décisionnelles du processus :

En mettant sur pied un processus de budget participatif, nous voulons atteindre plusieurs objectifs, notamment : accroître le degré de participation de nos citoyens à la démocratie de proximité; agir de manière à inclure dans le processus décisionnel des citoyens qui, normalement, ne peuvent s'exprimer autrement que lorsqu'ils exercent leur droit de vote; faire preuve de plus de transparence dans nos choix de développement; développer la confiance entre l'administration et les citoyens et, enfin, contribuer à renforcer la culture démocratique de notre arrondissement.

Il est important de souligner que les entrevues avec les intervenants ciblés du Plateau Mont-Royal ont été réalisées avant le lancement officiel de la démarche de budget participatif, soit entre le 15 mars 2006 et le 27 mars 2006. Ces derniers étaient alors sans nouvelle des intentions de l'arrondissement d'aller de l'avant avec le processus de budget participatif.

Trois des quatre intervenants communautaires ont mentionné que l'arrondissement présentait une ouverture politique à mettre de l'avant des procédures de participation publique autour de l'élaboration du budget dans le discours mais pas dans la pratique, puisque aucune démarche institutionnelle n'avait été mise en place plus d'un an après leur annonce publique. L'une d'entre elles s'exprime ainsi : « Au niveau du discours oui. Madame Fotopulos s'est dit très ouverte en allant à Porto Alegre, en disant qu'elle va faire des consultations publiques mais un an et demi plus tard, rien ne se fait. Oui au niveau du discours mais rien dans la pratique et les faits ». L'autre intervenante se demande si l'intention est réelle ou motivée par la pression populaire en ce sens, contrairement aux propos d'un autre interviewé pour qui les intentions de l'arrondissement sont superficielles face au manque d'unité des groupes communautaires devant cette revendication. Ces derniers propos dénotent par ailleurs l'importance d'une présence active d'un mouvement social revendiquant de tels mécanismes de démocratisation du budget, comme ce fut le cas à Porto Alegre.

Cependant, les interactions entretenues avec les membres du comité de réflexion sur le budget participatif et la mise sur pied ultérieure de procédures officielles de consultation

sur le PTI nous démontrent que la mairesse et son entourage ont fait preuve d'un degré d'ouverture politique en ce sens. De plus, en cours de processus, l'arrondissement a tenu compte de certains commentaires donnés par des membres du comité de réflexion et par les citoyens. Toutefois, le montant réduit soumis à l'exercice de même que l'espace limité dévolu à la délibération révèlent un degré d'ouverture politique somme toute restreint, quoique définitivement plus large que ce qui fut observé ailleurs.

4.2.3.2 Mécanismes de participation : des intentions à la pratique

Les intervenants communautaires ont dit que peu importe les mécanismes mis de l'avant, ils prennent déjà part aux espaces publics proposés par l'arrondissement et continueront de le faire. L'une d'elles a spécifié que des mécanismes clairs de participation publique autour du budget rendrait toutefois « obligatoire » leur participation. Les autres ont mentionné que de tels mécanismes faciliteraient l'éducation populaire et la mobilisation de leurs membres en proposant un échéancier clair et des procédures transparentes. De plus, l'une d'elles a mentionné que des procédures claires favoriseraient l'éducation du public autour des intérêts collectifs et permettraient de dépasser les intérêts strictement privés. Un des interviewés a insisté sur l'importance de financer des mesures facilitant la participation et la mobilisation des citoyens telles qu'une garderie, des horaires accessibles, des réunions tenues près des lieux de résidence, sans quoi, il est difficile d'exiger des citoyens un haut niveau de participation. Pour lui, des mécanismes institutionnels sont essentiels à l'exercice de la démocratie.

Quant à la mairesse de l'arrondissement, elle soutient également que des mesures facilitant la participation sont nécessaires. Elle dit que l'arrondissement déploie certains efforts pour favoriser par exemple la participation de la communauté juive hassidique, les anglophones ou les nouveaux arrivants. Elle cite souvent l'exemple des Soirées du Plateau, ces consultations portant sur le plan d'urbanisme en 2002 qui se sont tenues dans les quatre districts de l'arrondissement et qui proposaient un processus de discussions en

petits groupes, animé par une firme spécialisée dans le domaine. Selon elle, toutes ces mesures ont grandement contribué au succès de ce processus en termes de participation.

Dans le cas du processus du budget participatif, un effort certain a été déployé pour informer la population de sa tenue : conférence de presse trois semaines avant le premier mercredi participatif, articles dans les journaux locaux (Plateau Mont-Royal, Place Publique et Arrondissement.com, un journal communautaire sur Internet), dépliants déposés à chaque adresse, intervention à la radio communautaire, informations en vue sur le site Web de l'arrondissement.

Concernant les procédures d'intervention du public, diverses modalités de participation ont été proposées : dépôt d'un mémoire, allocution verbale, intervention sur le forum Internet, sondage téléphonique, discussions en sous-groupes lors de la séance de septembre et retour d'un bulletin postal. Ces divers modes de consultation ont l'avantage de rejoindre un très haut niveau de citoyens du Plateau, ce qui est précisément l'intention de l'arrondissement. Toutefois, cet amalgame consultatif évacue la notion de démocratie délibérative parce qu'il n'offre pas un espace public d'échanges entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens visant la recherche de l'intérêt collectif. L' élu est plutôt dans la position de médiateur des intérêts privés. On se retrouve dans l'univers de la consultation où l' élu accepte d'être influencé dans sa prise de décision.

Nous pouvons également supposer que toutes ces formes de participation exigent minimalement des participants d'être alphabétisés. Dans le cas où une personne n'est pas à l'aise pour intervenir oralement, elle peut le faire par la voie du mémoire ou du forum Internet. Nous avons été surpris par la qualité de préparation des mémoires, démontrant que plusieurs citoyens détiennent un pouvoir expert sur leur milieu de vie. Nous pouvons également supposer que le pourcentage plus élevé de personnes plus fortement scolarisées dans cet arrondissement est un élément facilitateur de la participation publique.

4.2.3.3 Les enjeux urbains : un autre moteur de la mobilisation budgétaire

Trois intervenants communautaires ont posé leur intérêt pour le budget en termes de démocratie, c'est-à-dire que le budget soit le reflet des préoccupations des résidents. Tous ont dit voir clairement les liens entre le budget et son PTI et les dossiers collectifs sur lesquels ils travaillent. L'une de ces intervenantes s'exprime ainsi :

Il y a plusieurs dossiers qui nous intéressent et c'est généralement lié à la qualité de vie. [...] Beaucoup de gens allaient se plaindre individuellement au conseil d'arrondissement de la vitesse dans les rues, de la signalisation. On a décidé d'agir sur cela [...]. On a donc levé la campagne 30 Km/H qui visait à faire en sorte que la rue devienne vraiment un milieu de vie. Pour ça, ça prend de nouveaux aménagements de territoire. Penser à des dos d'âne, installer des îlots de verdure, etc. Il faut réfléchir des aménagements comme ceux-là, ce qui appartient à l'arrondissement. Tu vois là pourquoi on se préoccupe de budget.

Cette dernière intervenante a été active au sein du Groupe de travail sur la démocratie participative dans l'arrondissement et au sein du comité de réflexion sur le budget participatif. Elle milite pour l'instauration de mécanismes institutionnels de participation publique, mais son propos illustre la motivation autour d'enjeux d'aménagement qui sous-tendent ces intentions. Une autre intervenante communautaire a mentionné que son intérêt pour le budget de l'arrondissement était la nécessité de voir se réaliser davantage de logement social. Une autre a également dit que la soumission de certains enjeux plus proprement urbains au sein du budget mettrait en valeur leur expertise, et donc, augmenterait leur motivation à prendre part aux délibérations budgétaires.

Par ailleurs, la mairesse de l'arrondissement a confirmé que selon les enjeux à l'ordre du jour, on pouvait s'attendre à une participation plus ou moins grande. Bien qu'elle dise que la participation ne soit pas un problème dans l'arrondissement : « Le Plateau ça participe. [...] La participation n'est pas problématique », elle reconnaît que pour la favoriser davantage des enjeux et mécanismes clairs soient nécessaires : « Il faut avoir les sujets qui soient compréhensibles et il faut élargir les sortes de participation ».

4.2.3.4 Les enjeux organisationnels : absents des motivations

En général, il y a peu d'intérêts à participer à une démarche de budget participatif pour des raisons pragmatiques liées aux seuls intérêts de l'organisme concerné. Les interviewés posent leur intérêt en termes de démocratie, afin de pouvoir influencer les orientations et les décisions budgétaires et que ces dernières soient le reflet des préoccupations des résidents. Ils voient peu l'intérêt d'aller chercher des fonds pour leurs propres projets ou organismes et spécifient que là n'est pas l'objectif d'une telle démarche.

Toutefois, certaines motivations davantage pragmatiques peuvent être observées. Par exemple, une intervenante communautaire a mentionné que leur intérêt pour les enjeux d'aménagement était en fait « un prétexte pour mettre ensemble des partenaires, des gens aisés, d'autres moins. C'est un moyen de refaire le tissu social dans le quartier et de refaire des solidarités ». Une autre a mentionné s'être retirée du comité de réflexion sur le budget participatif par manque de temps, mais aussi parce que ce n'était pas son mandat premier ni son champ d'expertise, de même que parce qu'elle ressentait un malaise à prendre part à une telle démarche sur le budget alors que son organisation tirait des revenus importants de l'arrondissement et de la Ville de Montréal.

Enfin, si la mairesse manifeste dans son discours une intention politique de démocratiser la gestion publique de l'arrondissement, elle voit également des intérêts pragmatiques à mettre de l'avant de tels processus, dont celui du budget participatif. D'une part, elle y voit une façon de contrebalancer la mobilisation effectuée par des groupes d'intérêts qui doivent confronter leurs demandes avec celles de l'ensemble des autres citoyens. D'autre part, elle y voit clairement un moyen de faire consensus et de créer un rapport de force en ayant la population et les acteurs du milieu derrière elle dans ses revendications auprès de la Ville centre et des autres paliers de gouvernement pour une meilleure dotation ou

financement de l'arrondissement. Elle a répété ce dernier élément à maintes reprises et lors de l'ensemble des mercredis participatifs.

4.2.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : une limite à l'exercice délibératif

Ainsi, les revenus de l'arrondissement sont une préoccupation majeure pour l'ensemble des groupes rencontrés. Trois intervenants communautaires ont participé à une démarche avec l'arrondissement visant à démontrer que les indicateurs utilisés par la Ville centre et les principaux bailleurs de fonds désavantageaient le Plateau Mont-Royal perçu comme un arrondissement fortuné en termes de pourcentage de la population alors que plus de 35 000 personnes vivent sous le seuil de la pauvreté. Certains ont mentionné, tout comme la mairesse, que le manque de fonds limitait grandement les choix d'investissements possibles au sein du PTI, ce qui peut par ricochet limiter l'intérêt pour une démarche de participation publique : « Je me dis dans le fond avec le peu de ressources qu'il y a dans le PTI pis les besoins structurels auxquels t'as pas le choix, ce qui reste après c'est de dire, bon bien est-ce qu'on fait le toit de la piscine ou on fait le toit de la bibliothèque ». Par ailleurs, suite au rapport de la mairesse lors de la séance du conseil d'arrondissement du 5 septembre 2006, le journal *Le Plateau* écrivait dans un article le 8 septembre 2006 : « Il sera difficile, voire pratiquement impossible, pour l'arrondissement Plateau Mont-Royal de rendre une portion du budget triennal d'immobilisation (PTI) de 4,7 M \$ disponible dans le cadre du budget participatif ». Comme nous l'avons vu, l'arrondissement a réduit l'exercice participatif à environ 10% du PTI, soit 500 000\$ plutôt que les 25% annoncé.

4.2.3.6 Les organismes comme courroie de transmission de la participation citoyenne

Trois des intervenants communautaires rencontrés se sont dit avoir un rôle évident dans l'éducation populaire et la mobilisation liées à la démocratie de l'arrondissement. De la même façon, ils voient leur rôle dans la formation de leurs membres à la compréhension du budget. Pour l'une de ces intervenantes, il est primordial de former les membres afin

qu'ils puissent revendiquer eux-mêmes à l'arrondissement et que « les gens ne disent pas ok, ce sont les groupes communautaires qui chialent ». Possédant un journal communautaire un autre reconnaît le rôle important de mobilisation que possède l'organisme, et par le fait même, l'influence ainsi exercée sur les décideurs. La quatrième intervenante voit plutôt son rôle de mobilisation dans la concertation, à l'extérieur du conseil d'arrondissement. Quant à la mairesse, elle soutient que les groupes communautaires exercent une certaine mobilisation au sein de leurs réseaux.

4.2.3.7 Les types de gains et de participation : l'espoir de dépasser la consultation

En s'inspirant de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre qui s'appuie sur des mécanismes délibératifs, il va sans dire que les groupes qui en font la promotion dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal visent un idéal de démocratie participative s'approchant de la concertation, voire de la co-gestion des modèles de participation de Thibault (1991) et Blanc (1995). Soutenant que le BP de Porto Alegre était un mécanisme de démocratie directe et volontaire, on pourrait en espérer de même de la mairesse qui soutenait que cette initiative était une « révolution dans les façons de faire de l'arrondissement ». Toutefois, l'an un de cette première expérience dans l'arrondissement devrait se situer en quelque part entre l'échelon de « l'appel d'idées » et de la « consultation » de Thibault (1991). En effet, certains participants ont qualifié la démarche de « liste d'épicerie ». La consultation, rappelle Thibault, est une invitation au public d'influencer la décision. Si le pouvoir de décision appartient à l' élu, le pouvoir d'influence doit être garanti. Par ailleurs, si l'on se réfère à la typologie de Bacqué et al. (2005) quant aux types de participants visés, les organismes communautaires auraient souhaité un focus sur les citoyens organisés et les citoyens mobilisés alors que l'arrondissement a plutôt choisi d'ajouter l'ensemble des citoyens, ce qui a pour effet de contrecarrer les objectifs visés par la démocratie délibérative. Nous pouvons soutenir que des quatre études de cas et malgré ses limites, celle-ci offre le degré le plus achevé de participation institutionnalisée quant à l'élaboration du budget.

4.3 L'arrondissement Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce : des consultations budgétaires qui s'essouffent

4.3.1 Portrait de l'arrondissement

4.3.1.1 Une population à la fois multiethnique et scolarisée

Avec 163 110²⁰ habitants, l'arrondissement est le plus peuplé de la Ville de Montréal. 41% des ménages sont composés d'une seule personne et la taille moyenne des ménages est de 2,2 soit la même que pour l'ensemble de la Ville. 44% utilisent l'anglais dans leur quotidien, contre 32% pour le français et près de 25% utilisent une autre langue, le tamoule en tête. L'arrondissement présente la plus forte proportion d'habitants déclarant une citoyenneté autre que canadienne avec 18%. Près de la moitié de la population (45%) est immigrante (dont 13% de nouveaux arrivants), ce qui est largement supérieur à la moyenne montréalaise de 28% et place l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG), en deuxième place à cet égard. Les minorités visibles représentent 37% de la population. Avec 46% ayant atteint les études universitaires, la population est plus scolarisée que la moyenne montréalaise de 30%. 88% de la population est locataire. Le taux d'activité est comparable à celui de la moyenne montréalaise avec 62,5%. 40% de la population vit toutefois sous le seuil du faible revenu. Les principaux types d'emplois occupés sont dans le secteur de la fabrication, dans les services professionnels, scientifiques et techniques et dans la santé et l'assistance sociale. Selon le service de développement social local de la Ville de Montréal, une nette division existe entre les districts du Sud de Côte-des-Neiges où la population y est plus fortunée, plus fortement propriétaire et possède un taux de chômage d'environ 13% contrairement aux districts du Nord, plus densément peuplés, où le taux de chômage avoisine les 20% et concentre les populations immigrantes. De plus, selon les

²⁰ Données issues tirées de Ville de Montréal (2004), *Profil socio-économique, arrondissement Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce*. Il a été préparé par la Division des politiques et du Plan d'urbanisme. Les données sont issues des recensements de la population 2001, 1996 et 1991 de Statistiques Canada.

informateurs rencontrés, on retrouve dans ce secteur des îlots de blocs appartements où règnent de mauvaises conditions de logement et où se retrouve une population immigrante plus démunie.

Ainsi, l'arrondissement et sa population présente un portrait contrasté et hétérogène, en termes de langue d'usage, d'origine ethnique ou de revenus. Nous sommes face à une population somme toute fortement scolarisée. Les emplois les plus fortement occupés sont dans les milieux professionnels mais aussi dans le secteur de la fabrication. Ces quelques données peuvent nous renseigner sur certaines considérations à prendre en compte lorsque l'on parle de mesures favorisant la participation publique, ne serait-ce que pour la langue des échanges et des documents.

4.3.1.2 La représentation politique : unanimité partisane

En plus de son maire, l'arrondissement compte cinq conseillers de ville, tous membres du parti au pouvoir, l'UCIM. S'il n'y a pas d'opposition partisane au sein de cet arrondissement, des divergences de visions politiques se sont révélées au fil des entretiens. Au moins deux élus sont perçus comme étant fortement progressistes et proches des groupes communautaires.

4.3.1.3 Les dynamiques communautaires différenciées selon les districts

Plusieurs organismes communautaires sont regroupés au sein du Conseil communautaire de Côte-des-Neiges pour ce district et au sein du Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce, pour l'autre. Bien qu'ils portent sensiblement le même nom, ces deux regroupements ont une tradition et un fonctionnement fort différents. Le Conseil communautaire NDG a été fondé il y a près de 60 ans, soit en 1948 et possède une longue tradition anglo-saxonne. Il regroupe principalement des membres individuels (57) qui occupent donc diverses occupations à l'extérieur du Conseil et 21 organismes communautaires. Ainsi, plusieurs des réunions mensuelles ont lieu le soir.

Le Conseil communautaire de CDN s'est quant à lui incorporé en 1987 et regroupait en 1999, 34 membres, dont un seul provenait d'un organisme public ou parapublic, les autres étant tous des représentants d'organismes communautaires. Ses pratiques sont donc plus proches de l'ensemble des tables de quartiers que l'on retrouve sur le territoire montréalais.

Autre fait distinctif, on retrouve un nombre important d'organismes et d'associations dans cet arrondissement ayant pour base l'origine ethnique, par exemple la Communauté vietnamienne du Canada ou les Services aux aînés indochinois de Montréal.

4.3.1.4 L'interface entre les organisations communautaires et l'arrondissement : une réalité inégale

Des quatre organisations rencontrées, trois sont en interface régulière avec l'arrondissement. L'une d'elles participe à pratiquement tous les conseils d'arrondissement. Cet organisme a par ailleurs formé un comité sur la démocratie chargé de favoriser la participation des citoyens aux instances décisionnelles locales comme le conseil d'arrondissement. Leur présence régulière à ces dernières séances leur permet de se tenir au courant des différents enjeux pour l'arrondissement, d'en faire le suivi à long terme et de joindre de nouveaux citoyens à leur comité et à leurs mobilisations.

Un autre organisme y assistait régulièrement jusqu'à ce que des coupures budgétaires réduisent l'équipe et le permettent moins. Toutefois, des organisateurs de ce groupe travaillent avec certains élus et fonctionnaires au sein notamment du comité logement d'arrondissement, de même que sur divers dossiers. L'organisme participe à toutes les consultations les concernant. L'intervenante de cet organisme juge ses rapports avec les élus de cordiaux et excellents : « Donc on a d'excellents rapports avec nos élus. Ils savent qu'on est très critiques par rapport à un certain nombre de choses. On exprime nos critiques et nos revendications de façon raisonnée et polie ». Par ailleurs, l'organisme a mis sur pied un comité sur la ville chargé de faire de l'éducation populaire autour des enjeux urbains et des espaces de participation publique au sein de l'arrondissement. Un

intervenant a été embauché pour animer ce comité. Il mobilisait des citoyens et participait avec eux régulièrement aux séances du conseil d'arrondissement. Toutefois, la subvention n'a pas été renouvelée tout comme le travail du comité et de son intervenant.

Le troisième organisme, du moins l'intervenante communautaire rencontrée, n'a participé qu'une seule fois à une séance du conseil d'arrondissement. Toutefois, puisque cet organisme est largement financé par l'arrondissement et la Ville de Montréal, certains élus assistent à tous ses conseils d'administration. De plus, cet organisme est en contacts constants avec certains fonctionnaires, notamment de la Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social. La quatrième organisation a peu de contacts avec les élus et fonctionnaires de l'arrondissement, mis à part quelques inspecteurs en logement, suite à des relations jugées conflictuelles et insatisfaisantes. Leur présence à un conseil d'arrondissement remonte à trois ou quatre années.

Aux dires de l' élu rencontré, le travail des groupes communautaires a une grande valeur. S'il s'interroge sur la représentativité de certains de ces groupes, il considère le Conseil communautaire de Côte-des-Neiges comme représentatif et partenaire : « Mais c'est pas seulement ça, leur point de vue est représentatif de beaucoup de gens dans la communauté. Et on les reconnaît comme partenaires et on a travaillé avec eux pendant des années. On a un bilan long terme avec eux qui est devenu un bilan de confiance et aussi de réussite. Et on peut mesurer les résultats dans la communauté ».

4.3.2 Les séances spéciales sur le budget

Depuis 2002, l'arrondissement Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce tient des séances d'information et de consultation sur le budget. Une première séance a généralement lieu en juin et vise à faire le bilan du budget de l'année antérieure et à présenter les perspectives pour l'année à venir. Les citoyens sont invités à faire leurs commentaires et suggestions. Généralement en août, une deuxième séance vise à présenter l'ébauche de budget. On recueille de nouveaux les commentaires en vue de faire quelques ajustements

avant l'envoi du budget de l'arrondissement à la ville centre. L'adoption du budget a lieu lors d'une séance régulière du conseil d'arrondissement à l'automne. Aux dires de l' élu rencontré, la première séance de 2002 a réuni 150 personnes. Celle de 2005, moins de 25, 10 selon une participante. À notre connaissance, cet arrondissement était le seul à tenir de telles séances sur le budget jusqu'à l'initiative du Plateau Mont-Royal en mai 2006.

4.3.3 Entre information et concertation : une participation qui s'essouffle

4.3.3.1 Une ouverture politique inégalement répartie

L'organisme en situation de relations conflictuelles avec l'arrondissement a mentionné ne pas voir d'ouverture politique manifeste de la part des élus pour ouvrir des mécanismes de consultation publique sur le budget de l'arrondissement, ni même de façon générale. L'intervenant a dit qu'une réelle intention en ce sens se manifesterait par une invitation claire à cet effet, ce qui ne serait pas le cas. Ces propos rejoignent ceux d'une autre intervenante communautaire pour qui l'arrondissement ne fait pas preuve de fermeture mais n'a qu'une ouverture modérée puisque l'information et les offres de participation publique ne sont pas claires.

Les deux autres intervenantes communautaires ont mentionné que cette ouverture était présente chez certains élus, mais inégalement répartie chez ces derniers. Les deux ont mentionné l'ouverture manifeste de l'un des élus qui porterait des valeurs axées sur la participation publique et « pousserait » pour des politiques en ce sens, ce qui ne serait pas le cas d'autres élus ni même du maire : « Il pousse pour qu'il y ait davantage de place, [le maire] ne comprend pas pourquoi c'est nécessaire » dit l'une d'entre elles. L'autre intervenante communautaire a tenu des propos similaires, mais s'est réjouie de l'arrivée au pouvoir d'un nouvel élu qu'elle juge comme étant « une autre personne très progressiste » et souhaite un appui de sa part : « On va compter sur lui pour être un allié dans ça mais il est en minorité en comparaison avec les autres ». L' élu interviewé abonde lui-même en ce sens :

Je pousse toujours pour qu'il y ait le maximum de consultations. J'ai des collègues qui pensent que c'est une entrave au développement d'une institution efficace. Mais je dis que c'est plus efficace pour éviter les problèmes et [éviter de] faire les corrections après qu'on ait posé les gestes parce qu'on a pas pensé nécessairement à tout. [...] il y a beaucoup de bonnes suggestions qui viennent des citoyens et qui donnent des pistes à enquêter par les services municipaux .

Il se dit très ouvert aux consultations publiques mais juge les outils actuels très pauvres et limités.

Trois des personnes du milieu communautaire interviewées ont mentionné que cette ouverture politique « mitigée » devait toutefois s'accompagner de mobilisation et de « persévérance » de leur part :

Ça a pris beaucoup beaucoup de persistance car malgré que notre maire d'arrondissement soit en faveur de consultations, la réalité c'est que ça prend nous pour pousser à chaque année. [...] Je dois dire qu'on n'est pas très satisfaits, sauf peut-être [du fait] que ça existe. [...] Mais tout cela dit, c'est toujours un atout qu'ils savent que s'ils ne le tiennent pas, ils vont être harcelés, conseil d'arrondissement après conseil d'arrondissement, pour le faire. Alors, on a établi une tradition et on considère que c'est important de le faire.

L'exemple de la consultation sur le budget dans CDN-NDG illustre bien la pertinence de l'un des facteurs de succès que nous avons identifié dans l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, soit la présence et la mobilisation d'un mouvement urbain qui revendique la tenue et la pérennité de telles expériences. Parlant des espaces de participation publique, un énoncé de l' élu interviewé est par ailleurs éloquent à cet égard : « On a au moins deux commissions et quelques comités du conseil. Je trouve qu'il n'y a pas vraiment de pression populaire pour une réforme plus fondamentale. Les gens semblent heureux de savoir depuis 2002 qu'ils ont le droit au référendum, ce qui n'a jamais existé dans l'ancienne Ville de Montréal ». Ainsi, ce facteur de « pression populaire » semble effectivement être un élément considéré par les élus lorsque vient le temps de mettre en place des mesures de participation publique.

4.3.3.2 Des mécanismes de participation limités

Les mécanismes proposés de participation publique autour du budget consistent comme nous l'avons exposé en une séance d'information sur le budget en juin où les élus écoutent les commentaires des citoyens et de façon irrégulière une séance en août où les élus présentent les choix d'investissements. Si ces séances ont suscité une participation importante au début de la démarche en 2002, cette participation s'est fortement amenuisée pour n'attirer à peine qu'une dizaine de personnes en 2005.

Ces mécanismes ont fortement été critiqués par les deux intervenantes communautaires rencontrées y ayant pris part. Quant aux deux autres, ils en ont vaguement entendu parler. Ces derniers précisent qu'à leur sens, il s'agit d'un signe que l'invitation et la publicité à cet effet n'ont pas été très fortes. Les deux intervenantes communautaires y ayant pris part, ont de sévères critiques, l'une d'elles a même cessé d'y prendre part considérant que ça ne « donnait rien ». D'abord, on reproche au processus de ne pas être connu à l'avance. Tel que mentionné précédemment, une intervenante a l'impression que s'ils ne reviennent pas eux-mêmes à la charge à chaque année, la soirée d'information n'aura pas lieu. Par ailleurs, selon cette dernière, l'annonce de la tenue de cette soirée est rarement faite plus de quatre jours à l'avance. Elle souhaiterait qu'elle le soit au moins deux semaines à l'avance pour permettre la mobilisation de leurs membres. Par ailleurs, les documents ne sont pas disponibles à l'avance, mais remis sur place, ce qui ne laisse aucun temps pour lire, comprendre et s'approprier les informations qui seraient selon ces deux dernières insuffisantes :

Moi là, qu'on dépense tant de centaines de milliers de dollars sur le déneigement, le chiffre tout seul, il ne me dit rien. Est-ce que c'est assez, est-ce que c'est pas assez ? Est-ce que d'autres arrondissements ont plus à dépenser pour des choses comparables, est-ce que ce que tu me dis là, c'est significativement plus que l'an passé, s'il n'y a pas de comparatif, ça sert à rien. Si tu me présentes qu'on va dépenser ci, ça de même, j'ai pas de références, donc ...

Par ailleurs, la langue serait un problème puisque les documents et les présentations de plusieurs fonctionnaires ne se font qu'en français dans un arrondissement où 44% de la population utilise l'anglais au quotidien. Parlant des mécanismes sérieux et crédibles de participation publique, l'une des personnes interviewées du milieu communautaire s'exprime ainsi :

Dans un arrondissement comme le nôtre, ça poserait des défis importants eu égard d'une réelle participation, parce qu'on est un arrondissement qui est très diversifié, en terme de familles nombreuses, immigrantes, maîtrisant peu le français et l'anglais [principalement dans le] nord du comté. Et la classe moyenne anglophone scolarisée, relativement bien formée et très très au fait de la défense de ses intérêts. Les besoins de qui ? Ça serait les mieux représentés. On le voit à chaque réunion du conseil d'arrondissement .

L'autre intervenante déplore le fait qu'aucun appui de la Ville ou de l'arrondissement ne soit fourni pour publiciser et animer le processus. Tous ces éléments font dire à cette dernière que le processus « n'est pas sérieux », voire décourageant pour la participation :

On ne sait pas *if we go again you know, I mean*, c'est décourageant. Ça veut pas dire qu'on va lâcher mais c'est un peu, pour combien d'année on doit faire ça avec une farce d'information ? [...] Honnêtement, c'est décourageant pour les citoyens et pour nous autres qui essaient d'amener les gens là .

Ce découragement tient également au manque de caractère consultatif de la démarche que les deux informatrices ont critiquée : « C'est de l'information oui mais une consultation dans le sens d'être à l'écoute et de tenir au sérieux les propositions et d'étudier la possibilité de les intégrer ou pas et d'être capable de dire pourquoi ou non. C'est ça, ce processus-là qu'on souhaite avoir. On est loin de ça ». L'autre intervenante communautaire abonde dans le même sens, d'où une part de sa perte d'intérêt pour le processus : « Ça reste des rencontres d'information, pis c'est ça, on est capable de lire le budget par nous-mêmes ». Pour cette dernière, il est clair que ces réunions ne sont pas faites pour recueillir l'opinion des gens et encore moins pour en tenir compte, ce qui a influencé leur décision de ne plus y prendre part. De plus il est plus efficace selon elle

d'utiliser tous les autres moyens mis à leur disposition qui ont plus d'impact sur la prise de décision :

Pas besoin de ça [les mécanismes de participation publique autour du budget] comme je te dis. [...] on utilise ici tous les moyens d'agir qui sont à notre disposition. On participe à toutes les consultations qui se présentent. Toutes les commissions parlementaires à Québec qui portent sur des affaires sur lesquelles on travaille. On écrit des mémoires, on les travaille avec nos membres. [...] On écrit, on invite les citoyens, citoyennes à écrire à leur député, à leur conseiller municipal, à téléphoner. On utilise tous ces moyens-là d'expression des citoyens et citoyennes prévus dans le mode de démocratie dans lequel on vit. Pis les élections aussi. [...] On se sert aussi de tout le reste. On participe aux manifs, aux occupations, aux protestations en tout genre, avec ce qu'il y a moyen de faire sans permis.

4.3.3.3 Des enjeux urbains en dehors de l'exercice participatif institutionnalisé

Il est apparu clairement que la question des enjeux urbains occupait une place prépondérante dans l'intérêt et la mobilisation des groupes communautaires rencontrés pour les questions de budget de l'arrondissement. Les deux représentants d'organismes ayant une participation moindre aux instances du conseil d'arrondissement s'y sont déplacés en de rares occasions pour des questions concrètes liées aux dossiers de leur organisme ou du quartier. Eu égard aux séances sur le budget, ils s'expriment l'un et l'autre ainsi : « C'est sûr que le centre est prêt à travailler avec d'autres, on a fait des gros efforts pour des priorités qui nous apparaissent concrètes, mais sur le travail de processus, de bla bla bla, ça c'est pas notre travail au centre. C'est pas notre cheval de bataille ». Et : « Si on présente une discussion sur les chiffres en rapport avec les enjeux concrets, ça ça va intéresser, autrement non ».

Pour l'intervenante communautaire ayant des connaissances importantes sur l'élaboration du budget de l'arrondissement, il est très clair que le budget et le PTI de l'arrondissement ont tout à voir avec les projets de développement pour le quartier, d'où son intérêt et sa mobilisation pour ces questions. Pour elle, ce qui importe, ce sont « les besoins des gens » et les processus proposés sont moins importants que l'impact réel sur les

conditions de vie des gens. En ce sens, elle se réfère à l'expérience du comité conjoint sur les conditions de logement entre les groupes du quartier et l'arrondissement où dans un dialogue avec l'arrondissement, des priorités d'action ont été identifiées, des ressources mises à disposition pour réaliser le plan d'intervention et le suivi, ce qui a eu un impact dans les logements concernés. Selon elle, les soirées sur le budget ne permettent pas une emprise sur ces enjeux urbains et ne sont pas conçues pour être décisionnelles.

Enfin, pour l'intervenante communautaire fortement en faveur des soirées sur le budget, les enjeux urbains ne sont pas visibles pour les citoyens dans le processus actuel qui n'offrirait pas de rétroaction entre les requêtes des participants et les décisions des élus. Selon elle, les élus expliquent pourquoi ils ne peuvent pas réaliser les propositions des gens plutôt que d'en faire l'étude. Elle donne l'exemple du dossier sur les déchets toxiques où les citoyens demandent depuis deux ans, dans le cadre des séances régulières du conseil d'arrondissement et dans le cadre des soirées sur le budget, une ou deux collectes annuelles pour les déchets toxiques, ce qui a finalement été accepté au printemps dernier. Selon elle, il était décourageant pour la participation de constater qu'il n'était pas possible d'obtenir une demande comme celle-là, somme toute peu onéreuse, en dépit de la mobilisation et du suivi constant effectué par les citoyens. Toutefois, cette petite victoire est maintenant très importante car elle démontre d'une part le lien direct entre le budget et les requêtes des citoyens et d'autre part, elle démontre qu'il est possible d'obtenir des gains en participant.

L'élu rencontré confirme qu'aux séances régulières du conseil d'arrondissement, la participation est beaucoup plus importante lorsqu'il y a une question faisant l'objet d'un litige à l'ordre du jour. De plus, il affirme que ce sont toujours les questions éminemment locales qui suscitent le plus de participation, celles qui sont dans « l'arrière-cours » des citoyens. Il dit rêver au jour où les citoyens s'intéresseront aux « enjeux majeurs », c'est-à-dire à l'échelle de l'arrondissement ou de la ville.

4.3.3.4 Des enjeux organisationnels source de motivation pour certains

Encore une fois, une distinction se dégage entre les deux organismes communautaires ayant une faible participation au conseil d'arrondissement et les deux autres. Pour ces derniers, leur intérêt à s'intéresser au budget de l'arrondissement ne concerne pas du tout leur propre financement, mais bien l'emprise des citoyens sur les décisions qui se matérialisent dans le budget et qui ont des incidences sur leurs conditions de vie ou l'emprise des groupes à la participation du développement du quartier. Une intervenante de ces organismes a précisé cependant que lors d'une des premières séances sur le budget, plusieurs groupes étaient venus pour demander des allocations dans le cadre des contrats de ville, ce qu'elle avait trouvé plutôt « gênant ». Par ailleurs, elle dit que son organisation va participer davantage ou non en fonction de ses ressources internes et de ses priorités d'action, ce qui dénote un certain pragmatisme.

Pour les deux autres interviewés, l'intérêt pragmatique pour les questions de budget semble beaucoup plus présent et affirmé. L'un d'eux dit ne pas s'intéresser au budget de l'arrondissement car il n'y a pas de ressources à en tirer pour leur organisme et de façon plus large pour l'objet de leur travail, soit le logement social, dont les budgets proviennent toujours de la Ville centre. Par ailleurs, les dernières fois où il a participé à des séances du conseil d'arrondissement, c'était pour des demandes précises d'allocation de ressources pour leur organisme ou concernant le logement dans le secteur, ce qui est la même chose pour la seconde intervenante. Elle dit que son organisation fait des demandes précises à l'arrondissement selon ses besoins. De plus, elle précise le malaise venant du fait que les organismes soient en compétition les uns avec les autres pour ces ressources, ce qui renforce le besoin de concertation à cet égard.

Des quatre organismes rencontrés, un seul ne reçoit pas de ressources de l'arrondissement, ce qui est d'ailleurs l'une des raisons mentionnées pour avoir coupé les ponts avec ce dernier. L'un des organismes reçoit une grande partie de son financement de la Ville et de l'arrondissement et les élus siègent par ailleurs à leur conseil

d'administration. Un autre reçoit une enveloppe dans le cadre des contrats de ville. Le dernier organisme ne reçoit pas de subventions de base, mais sa représentante dit être en interaction constante avec l'arrondissement et un élu en particulier qui lui communique régulièrement les enveloppes auxquelles l'organisme pourrait avoir accès si elle déposait une demande. D'un point de vue strictement pragmatique, ces éléments peuvent avoir une influence sur l'intérêt d'un groupe à se mobiliser autour des questions du budget de l'arrondissement. Toutefois, deux des groupes recevant des ressources ont clairement répondu que l'accès à d'autres sources de financement n'était pas un enjeu de leur participation aux questions budgétaires.

4.3.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : une limite à l'exercice consultatif

L'intérêt pour l'augmentation des revenus de l'arrondissement, notamment de la part reçue en dotation, était très présent pour l'une des intervenantes communautaires rencontrées. Membre du Conseil communautaire de Côte-des-Neiges, elle a contribué à en faire l'une des cinq priorités de la table. Des 16 personnes non élues rencontrées, elle était l'une des seules qui connaissaient bien le cadre d'élaboration du budget de l'arrondissement et de la Ville. Elle a donné par ailleurs des formations à ce sujet à d'autres intervenants communautaires du quartier. Elle trouve beaucoup plus constructif de faire une démarche conjointe avec l'arrondissement en vue d'augmenter la part de la dotation que de « chialer que les dépenses sont mal faites pis qu'il y a du gaspillage ». Le « sous-financement » de l'arrondissement est un élément important pour son désintérêt des séances sur le budget qu'elle juge futiles dans ce contexte : « C'est exactement comme offrir des cours sur le budget à des personnes assistées sociales. T'aimes-tu mieux couper dans ta bouffe ou dans tes médicaments. Je te laisse le choix de décider. C'est ça qui est l'enjeu ».

4.3.3.6 Les organismes communautaires, courroie de transmission de la participation citoyenne

Il est apparu que trois organismes ont joué dans le passé ou jouent encore un rôle de courroie de transmission en suscitant la participation de leurs membres ou de citoyens aux instances de l'arrondissement. L'un d'eux a un comité spécifique sur cette question, un autre en a eu un qui est tombé suite à l'abandon de la subvention le soutenant. Le troisième organisme dit avoir mobilisé des gens dans le passé pour poser des questions spécifiques au conseil d'arrondissement, auquel il ne participe plus depuis environ trois ans. Le quatrième dit que là n'est pas son rôle et ne l'a jamais fait. Quant à l' élu, il reconnaît la valeur du travail des groupes communautaires et dit que leurs points de vue sont les bienvenues. Toutefois, il doute du pouvoir de mobilisation d'une majorité d'entre eux qui ont en définitive, peu de membres.

4.3.3.7 Les types de gains et de participation : entre information et consultation

Il est un peu difficile de voir les types de gains réalisés par les organismes. Un seul organisme, soit le Conseil communautaire de Côte-des-Neiges, a clairement été cité par l' élu comme étant un partenaire crédible avec qui une collaboration de longue date s'est établie, ce qui nous laisse voir pour cette organisation l'obtention de gains procéduraux. Nos entrevues ne nous ont pas clairement permis de démontrer le rôle joué par les organismes communautaires pour obtenir les séances consultatives sur le budget. De plus, comme il semble davantage s'agir de séances d'information que de consultation, est-ce suffisant pour conclure à l'obtention de mesures concrètes, donc de gains substantiels ? Nous en doutons fortement. Outre une seule intervenante communautaire, les autres n'ont pas semblé tenir ou revendiquer de telles mesures de participation publique liées à l'élaboration du budget.

En nous référant à la typologie de la participation de Thibault (1991), les séances sur le budget se situeraient à celui de « l'appel d'idées », radicalement opposé à la consultation parce que non relié à une décision à prendre. L'auteur rappelle le caractère flou de cet

échelon quant à la manière de traiter par les élus les contributions des participants, ce qui peut engendrer désintéressement et frustration de ces derniers. C'est bien ce qui semble se passer dans cet arrondissement. De plus, les incertitudes liées à la pérennité de ce processus laissent voir un degré assez faible d'institutionnalisation de la participation.

4.4 Les séances budgétaires de l'arrondissement CDN-NDG, des apprentissages pour le budget participatif du Plateau Mont-Royal ?

Nous avons choisi ces deux arrondissements sur la base d'une variable commune soit l'ouverture politique de ces arrondissements à mettre de l'avant des mécanismes de participation publique sur l'élaboration du budget et/ou du PTI. Nous notons au sein de ces arrondissements, des éléments convergents ainsi que plusieurs spécificités pertinentes à l'analyse de chacune de ces études de cas.

Les élus dans chacun de ces arrondissements ayant présidé à la mise sur pied de ces mécanismes de participation publique sont tous deux des anciens du RCM, ayant, semble-t-il, conservé leur intérêt et leurs valeurs pour de telles démarches. Nous retrouvons par ailleurs deux acteurs sociaux ayant été près de ce parti dans les années 1980 et qui militent activement au sein de leur organisation et de leur arrondissement respectif pour l'avancement de la démocratie participative. Nous pouvons supposer qu'il y ait eu un premier niveau d'alliance jouant dans les espaces informels et formels pour l'avancement de telles mesures. Toutefois, il semble que la présence d'organismes communautaires actifs sur cette question, faisant le suivi de la démarche et « revenant à la charge » pour en exiger la tenue, ait été un élément incontournable de la mise en place de ces mécanismes.

Toujours concernant les acteurs en présence, nous retrouvons deux organisatrices communautaires siégeant au comité exécutif de leur table de quartier respective, comprenant grandement les enjeux liés à l'élaboration du budget de l'arrondissement et de la Ville, portant ces enjeux au sein de leur table de concertation et faisant une

démarche d'éducation populaire autour de ces enjeux auprès de leurs membres et des autres intervenants communautaires. Toutes deux collaborent avec l'arrondissement dans une démarche visant à atteindre l'équité budgétaire pour leur arrondissement, jugé comme défavorisé par rapport à d'autres arrondissements de la Ville. Il s'agit d'un dossier jugé prioritaire pour ces deux organisations. Toutefois, les consultations sur le budget ou le PTI de l'arrondissement sont perçues par l'intervenante du Plateau comme un moyen de faire avancer cette démarche et comme un exercice futile dans ce contexte de sous-financement des arrondissements par l'intervenante de Côte-des-Neiges. La question du sous-financement des arrondissements est apparue comme un facteur d'intérêt ou de désintérêt beaucoup plus important que nous l'aurions cru au départ.

Les mécanismes de participation proposés sont très différents. Ils sont fortement critiqués dans CDN-NDG en termes de circulation de l'information quant à leur tenue, au contenu et à la présentation de l'information et des documents, du suivi de la démarche, etc. Telle une série d'enseignements, il semble que certaines de ces lacunes soient évitées dans Plateau Mont-Royal. En effet, le lancement de la démarche a été fortement médiatisé. La tenue des quatre séances qui portent un nom; les *mercredis participatifs* et possède son propre logo, est connue à l'avance et est fortement publicisée. Divers outils ont été proposés pour entendre les propositions des citoyens. Près de 200 personnes se sont déplacées à chaque soirée. 800 personnes ont été sondées et on peut prétendre que plusieurs dizaines de personnes retourneront le coupon postal. Toutefois, une lacune demeure, le volet délibératif et décisionnel de la démarche. Dans CDN-NDG, nous avons vu que l'impression que « ça ne donnait rien » ou que « ça ne changeait rien » avait fortement contribué à l'importante démobilisation au fil des ans. Le dernier mercredi participatif de l'année 2006 prévu pour le 15 novembre afin de faire l'évaluation du processus et faire des recommandations pour l'année subséquente, devra en tenir compte afin d'assurer la pérennité de la démarche.

CHAPITRE V

LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES, LA REVITALISATION URBAINE ET LE BUDGET D'ARRONDISSEMENT

5.1 Des initiatives de revitalisation urbaine dans les quartiers St-Michel et Pointe-St-Charles

Nous avons choisi les quartiers de Pointe-St-Charles et de St-Michel parce que le milieu communautaire y a entrepris, dans les deux cas, une démarche importante de revitalisation urbaine, quoique fort différente dans leurs modalités. Ces deux expériences de revitalisation urbaine, centrées autour des enjeux d'aménagement du quartier, nous permettent de vérifier notre second indicateur, la mobilisation autour d'enjeux urbains, comme facteur favorisant ou non l'intérêt et la participation des acteurs communautaires autour du budget de l'arrondissement. Notons que ces deux quartiers font face à des enjeux d'aménagement importants avec la reconversion de terrains industriels, ceux du CN pour Pointe-St-Charles et ceux de la carrière Francon pour St-Michel, qui représente 20% de son territoire. Il s'agit de rares terrains disponibles d'aussi grande importance sur le territoire montréalais.

Selon Sénécal et al. (2002, p.9), « la revitalisation urbaine et sociale concerne des espaces en crise ou en voie de réhabilitation, sur lesquels se posent des problématiques urbaines, environnementales et sociales, où des acteurs sociaux s'activent à apporter des retombées positives à la collectivité et ce, afin de permettre une meilleure qualité de vie et une amélioration du cadre bâti ». Les auteurs insistent également sur la prise en charge d'un problème par les acteurs locaux à partir de pratiques communautaires et de concertation. Divay (2004, p.16), quant à lui, insiste sur la dimension holistique de la revitalisation urbaine intégrée qui « cherche à prendre en compte et à modifier tous les éléments d'une situation avec la participation de tous les acteurs de cette situation ». L'auteur expose que

différentes caractéristiques distinguent la Revitalisation urbaine intégrée (RUI), à laquelle s'apparente le Chantier de revitalisation urbaine de St-Michel. Il identifie des transformations visées dans de nombreux secteurs du quartier; des initiatives émanant des différentes sphères de la société; des décisions prises à différentes échelles; des actions qui visent différents niveaux d'organisation et la mobilisation de multiples partenaires. Savard (2005), insiste notamment sur la concertation du milieu, la participation de la population et l'obligation d'une vision à long terme. Si la démarche de l'Opération populaire d'aménagement entreprise dans le quartier Pointe-St-Charles, n'est pas une démarche s'inscrivant dans le programme de revitalisation urbaine intégrée soutenu par la Ville de Montréal, elle s'inscrit dans la définition qu'en donne Sénécal et al., tout comme celle du Chantier de revitalisation mise de l'avant dans le quartier St-Michel.

Pour chacune des études de cas, nous présenterons, dans un premier temps, le portrait de l'arrondissement, examinerons, dans un deuxième temps, l'expérience communautaire de revitalisation urbaine et, analyserons, dans un troisième temps, l'intérêt des organismes communautaires pour les questions budgétaires municipales. Nous clôturerons ce chapitre en faisant une comparaison des faits saillants des deux études de cas.

5.2 Le quartier St-Michel : revitalisation et concertation

5.2.1 Portrait de quartier

5.2.1.1 Une population en transit

Le quartier St-Michel, autrefois la Ville de St-Michel jusqu'en 1968, est fortement marqué par les carrières Francon et Miron. Si la vocation industrielle du quartier s'est estompée avec l'arrêt des activités extractives des deux mines, ils n'en demeurent pas moins qu'elles constituent des « éléments structurants de l'identité territoriale de St-Michel » (Ndiaye, 2004). Leur reconversion ont fait l'objet d'enjeux de développement local et de mobilisations pour le quartier depuis la fin des années 1960 jusqu'à aujourd'hui. Le quartier est marqué par certaines barrières comme l'autoroute métropolitaine ou les carrières, et n'a visiblement connu aucun plan d'urbanisme lors de sa fondation et de son expansion.

En 2001, St-Michel comptait une population de 59 378 habitants²¹. Avec 2,5 personnes par ménage, la moyenne est supérieure à celle de Montréal et les personnes seules dans les ménages, inférieure, ce qui en fait un quartier fortement familial. Un peu moins de la moitié de la population est formée d'immigrants, 42%, comparativement à 28% pour Montréal. Les principaux pays d'origine des nouveaux arrivants sont Haïti, l'Algérie et le Maroc. Après les 30% de la population dite de souche, les Italiens d'origine arrivent deuxième avec 16% de la population, tout comme les Haïtiens. 64% de la population utilise le français à la maison, à peine 5% l'anglais. Cette forte hétérogénéité culturelle marque une appartenance culturelle beaucoup plus forte que territoriale, le sentiment d'appartenance au quartier étant reconnu comme étant faible (Ndiaye, 2004). Moins de 13% ont effectué des études universitaires. 44% de la population avait déménagé au cours des 5 dernières années. Cette donnée peut refléter le caractère transitoire du

²¹ Données issues de : CONINCK, Danielle de (dir.) (2004). *Portrait du quartier St-Michel*, CDEC Centre-Nord et Ville de Montréal, Arrondissement Villieray - St-Michel – Parc Extension.

quartier révélé par certains interviewés. Avec 18 841\$, le revenu moyen des résidents de St-Michel est de près de 10 000\$ en deçà de celui des Montréalais.

5.2.1.2 La représentation politique : tensions partisans palpables

Le quartier St-Michel fait partie de l'arrondissement Villeray – St-Michel – Parc Extension. Ces trois quartiers structurants de l'arrondissement recouvrent des dynamiques particulières intrinsèques à chacune. Les résidents du quartier St-Michel ont la chance d'avoir les assemblées du conseil d'arrondissement sur leur territoire. L'arrondissement compte trois conseillers de l'UCIM, un de Vision de Montréal, de même que la mairesse qui appartient à ce même parti. Les tensions politiques ont été importantes et ont défrayé les manchettes des journaux locaux.

5.2.1.3 Les dynamiques communautaires : l'impulsion de la concertation

Les problématiques d'exclusions économiques et de nuisances environnementales liées au déclin industriel qui y sont associées ont fortement marqué l'organisation de l'action sociale au sein du quartier qui s'organise dans les années 1980 sur une base davantage revendicatrice et sectorielle (Ndiaye, 2004). À travers l'organisation de grands rendez-vous, l'action communautaire s'appuiera de plus en plus sur la concertation locale entre organismes communautaires, institutions et élus. C'est ce qui donna naissance en 1991 à « l'organisme de concertation intersectorielle et multi réseaux » Vivre St-Michel en santé (VSMS), qui s'inscrit à l'intérieur du concept des « Villes et villages en santé ». VSMS s'engagea dès ses débuts à l'amélioration de la qualité de vie, notamment à travers le grand projet de conversion de la Carrière Miron en complexe environnemental, puis de la localisation du Cirque du Soleil. Une quarantaine d'organisations en sont aujourd'hui membres et VSMS compte cinq tables sectorielles. Depuis la fondation en 1991 de VSMS, la concertation est à la base de la création de plusieurs organismes communautaires dans le quartier et d'accès à divers programmes structurants pour le quartier (VSMS, 2005). La concertation et le partenariat sont des termes abondamment utilisés dans le discours de toutes les personnes interviewées. Par ailleurs, l'hétérogénéité

culturelle mentionnée ci-haut se reflète également sur les dynamiques communautaires, des chercheurs ayant fait ressortir leur faible participation aux démarches à des dynamiques territoriales (Lafontan, 2005) de même qu'à VSMS.

5.2.1.4 L'interface entre les organismes communautaires et l'arrondissement : la prédominance de la concertation

Les interfaces entre les organismes communautaires et l'arrondissement sont nombreux et s'expriment par un niveau de concertation avancée. Ainsi, des élus siègent à VSMS, de même qu'à ses différentes tables de concertation. À l'exception d'une intervenante, récemment arrivée à la coordination de son organisme, tous siègent à différents comités et différentes instances avec des élus. Ils disent bien connaître les élus, de même que les fonctionnaires clé des différents services. Les intervenants communautaires interviewés ont dit que la mairesse de l'arrondissement était proche des milieux communautaires. Ces différents propos sont corroborés par l'élue rencontrée, elle-même issue du milieu communautaire de St-Michel, qui dit régulièrement consulter les intervenants communautaires à travers différentes réunions de concertation ou au sein de réunions convoquées avec ces derniers sur des thématiques ou projets précis. Un des interviewés a mentionné que les espaces d'échanges informels étaient très nombreux avec les élus, mais que ces espaces gagneraient à être formalisés et ouverts plus largement au débat public. Du côté de l'élue, elle mentionne l'importance de réfléchir à des espaces plus informels, plus conviviaux, qui pourraient inciter les citoyens à se rapprocher des élus en « allant plus loin dans la proximité ».

Deux des quatre intervenants communautaires ont dit participer de façon régulière aux séances du conseil d'arrondissement et les deux autres ont dit s'en tenir informés via VSMS. L'élue corrobore la grande participation d'intervenants communautaires à ces séances régulières, qui serait même plus importante en nombre que celle des citoyens. Elle se dit être une « fille de partenariat » qui a de bonnes relations avec le milieu communautaire. Elle spécifie toutefois que le fait qu'elle en soit issue puisse parfois

complexifier certaines relations. Elle croit beaucoup à la concertation et tente d'initier des comités de discussions avec des fonctionnaires et des citoyens :

Les citoyens devront entendre les contraintes des services, les services devront entendre ce que les citoyens veulent retrouver sur leur rue et essayer de trouver des compromis, mais une fois qu'on aura fait ça, le citoyen quand il va venir au conseil d'arrondissement, c'est sûr qu'il va venir parce qu'il aura été impliqué dans la recherche de solutions.

5.2.2 Le Chantier de revitalisation urbaine et sociale

C'est par ailleurs cette même concertation qui est la pierre angulaire du vaste projet de Chantier de revitalisation urbaine et sociale en cours dans le quartier St-Michel depuis 2003 et qui s'inscrit dans la vaste initiative pancanadienne des « Collectivités dynamiques ». Centraide en est le partenaire et le promoteur et St-Michel fut désigné comme expérience pilote. Cette expérience coïncide avec l'initiative du « revitalisation urbaine intégrée » de la Ville de Montréal en cours dans d'autres quartiers. Elle s'est associée au Chantier, tout comme l'arrondissement. VSMS coordonne la démarche. L'objectif premier du chantier est de « lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Dans le plan d'action préparé par VSMS, on peut lire : « C'est donc avant tout une démarche de développement social qui comprend un volet urbain, les deux étant indissociables dans l'action » (VSMS, 2005, p.7). Si les cibles sont locales, le Chantier vise les partenariats extérieurs et le rayonnement de l'arrondissement et de la Ville de Montréal. En plus des partenaires déjà identifiés, le Chantier compte sur l'appui de la Fondation McConnel et du Cirque du Soleil en plus de dizaines d'autres institutions publiques et fondations.

La participation citoyenne est une dimension du Chantier de revitalisation urbaine et sociale. La première étape du diagnostic de la communauté a rejoint 300 personnes par un sondage, puis 400 lors de deux assemblées publiques, dont 35% de citoyens et

citoyennes. Ces derniers ont été invités à prioriser les principales faiblesses du quartier selon un mode d'animation participatif permettant les échanges et les discussions. De ce diagnostic, trois priorités ont été identifiées dans le plan d'action : le revenu, l'habitation, l'accessibilité aux services en matière de culture, sports, loisirs et de services commerciaux, de même que deux dossiers stratégiques : la sécurité et la participation citoyenne. De ces priorités, le Chantier a identifié 43 projets dont 19 sont présentement en cours. De plus, le projet a mis sur pied quatre « espaces citoyens » qui visent l'animation et la mobilisation de citoyens autour d'enjeux et de projets liés au Chantier.

5.2.3 Une forte mobilisation autour d'enjeux urbains, une participation budgétaire hors de l'arrondissement

5.2.3.1 L'ouverture politique : au sein des espaces de concertation

Il est clair que la démarche du Chantier de revitalisation urbaine et sociale jouit plus que d'une ouverture politique, puisque l'arrondissement est clairement associé et partenaire du projet. L'élue l'a clairement identifié. Comme le plan d'action est issu d'une vaste concertation, y compris l'arrondissement et la Ville, il est certain que cette dernière va supporter, dans la mesure du possible, les projets en étant issus. L'ouverture politique des élus face aux groupes communautaires prend beaucoup la voie de la concertation. Des consultations plus informelles se font également sur différents projets. Selon l'élue, des consultations permettent aux citoyens de comprendre l'intérêt collectif, les besoins les plus urgents, au-delà des intérêts de proximité les concernant directement.

Quant à l'ouverture politique à mettre de l'avant des mécanismes de participation publique autour du budget, l'élue rencontrée parle plutôt de concertation avec des intervenants clés, surtout ceux dont l'organisme est lié à la ville. Selon elle, la complexité du processus budgétaire est telle qu'il serait difficile aux citoyens de le comprendre actuellement. Une consultation sur le budget pourrait être souhaitable, mais devrait se faire en termes de préoccupations, se dérouler tout au long de l'année et mettre à disposition des ressources favorisant la participation de même que la compréhension des

informations. De plus, selon elle, une consultation publique sur le budget remettrait en question le processus démocratique parce que les élus sont chargés de ces décisions. Elle ajoute que pour tenir de telles consultations, il faut l'accord de l'ensemble des élus de l'arrondissement.

L'un des intervenants communautaires soutient que si des consultations sur le budget seraient souhaitables, et qu'il perçoit qu'une certaine ouverture à cet effet pourrait être possible, le mouvement communautaire n'en a pas exprimé la demande. Il ne croit pas que le cheminement soit fait de part et d'autre à cet effet. Un autre soutient que le carcan de la Ville de Montréal, de même que la « situation politique » fragile dans l'arrondissement, limite la mise en place de mesures de consultation publique. Les deux autres soutiennent que de par leur présence dans la concertation, certains élus manifestent une ouverture « inégale selon les individus », mais que ce n'est pas dans la façon de faire de la Ville de Montréal actuellement que de consulter les citoyens pour élaborer son budget.

5.2.3.2 Les mécanismes de participation : dans les espaces de concertation

Deux des quatre intervenants disent participer régulièrement aux séances du conseil d'arrondissement et deux n'y sont jamais allés, mais se disent en être informés à travers VSMS. L'un y assistant régulièrement précise que les intervenants de son organisation y prenant part ont la consigne de ne pas intervenir au micro, puisqu'ils ont d'autres canaux de communications pour faire avancer certains dossiers. Ils y vont plutôt pour se tenir informés des débats en cours dans l'arrondissement. Deux des quatre intervenants ont mentionné la lourdeur du déroulement qui décourage leur propre participation et encore plus celle des citoyens, de même que le climat politique tendu et les « guerres intestines » qui s'y déroulent entre les membres des deux partis au pouvoir.

Pour l'instant, l'adoption du budget se fait lors d'un conseil d'arrondissement spécial. Des intervenants communautaires, de même que l'élue rencontrée, ont critiqué le manque

d'information à cet effet : « Faut traiter les gens avec un minimum d'intelligence et c'est pas un petit power point de 10 pages qui va expliquer un budget de 60 millions ». Pour l'élue, il faudrait à tout le moins s'assurer de rendre disponible à l'avance des documents conviviaux et compréhensibles. L'adoption devrait se faire au moins en deux ou trois étapes. Les deux premières visant à expliquer l'élaboration du budget et les orientations projetées et à recueillir les questions et les commentaires et dans une seconde étape, l'adoption du budget. Comme nous l'avons vu, pour l'élue, ce qui serait privilégié serait des consultations plus informelles avec des acteurs communautaires clé.

Selon un interviewé du milieu communautaire, ces espaces informels existent et ils y ont une certaine influence. Leur souhait irait plutôt vers la formalisation d'espaces de consultations :

On aimerait davantage d'interactions à un niveau formel. Parce qu'à un niveau informel, il se passe des choses et c'est intéressant et on fait affaire à des gens qui sont ouverts et on a des bonnes relations avec tout le monde mais des fois d'avoir un débat public, d'avoir aussi le point de vue de citoyens autre que nous, ça serait intéressant.

Ce processus de consultation formel pourrait, selon cet interviewé, les aider à mobiliser les citoyens en leur faisant sentir « qu'ils ont une prise sur quelque chose, à tout le moins, qu'ils peuvent donner leur opinion avant que les décisions soient prises ».

Pour un autre, l'intérêt est d'être en mesure d'indiquer des priorités d'investissement. Selon lui, des consultations publiques pourraient donner lieu à une participation biaisée de groupes d'intérêts. Il est clair pour lui qu'il est du ressort des élus de prendre les décisions, eux qui ont la légitimité de le faire. Il ne voit pas son organisation « aller faire l'arbitrage sur la construction d'une piscine plutôt qu'une autre dans l'arrondissement ». Il croit que cela pourrait détourner de la planification budgétaire au profit d'intérêts particuliers : « Moi je me dis qu'un exercice de planification budgétaire en public risque

de ramener encore trop de choses à des questions partisans, à des questions de groupes organisés ».

Pour une autre des interviewés du milieu communautaire, les projets du Chantier ont un impact sur le budget de l'arrondissement : « C'est sûr que ça [le développement de la rue Jarry] aura un impact sur la planification budgétaire. Alors, c'est pas fait dans cette optique-là, non, mais la résultante va être ça. L'objectif qu'on veut c'est qu'ils enfouissent les fils. On leur dit pas de réserver l'argent pour ça. C'est un peu différent ». Selon elle, la crédibilité de la démarche peut amener « l'appui des élus et de la machine pour obtenir des fonds supplémentaires dans d'autres sources de fonds, de financement ».

5.2.3.3 Des enjeux urbains fortement mobilisateurs

Selon l'élue, la participation est stable d'un conseil d'arrondissement à l'autre. Elle dit qu'il n'y a pas eu de dossiers chauds depuis son arrivée au pouvoir à l'exception de leur « politicaillerie locale » ou « le monde est venu voir ça » et de la carrière St-Michel qui a effectivement attiré plus de citoyens. Selon l'élue, les citoyens font difficilement le lien entre le PTI et l'aménagement du quartier, mais pour les organismes engagés dans le Chantier, c'est beaucoup plus clair. Selon elle, la démarche de création des « espaces citoyens » au sein du Chantier est fort intéressante car elle amène les citoyens à se mobiliser sur des « projets concrets justement qui sont très accessibles ».

Pour l'intervenant communautaire le plus fortement engagé dans la démarche de revitalisation, les liens entre le chantier et le PTI sont très évidents : « Si on veut être conséquent avec le travail qu'on fait, on serait très très prêts à participer à un processus de consultation budgétaire, c'est bien évident ». Selon lui, c'est la démarche du Chantier qui a provoqué cette compréhension et cet intérêt pour le budget et le PTI de l'arrondissement :

Plus on avance en plus dans les activités de revitalisation, plus on a quelque chose à dire là-dessus. Ça n'aurait peut-être pas été le cas il y a quelques

années quand on était juste en développement social, on était moins habile dans ces dossiers, mais là on commence à avoir une vision de ça, donc on aurait des choses à dire.

Deux autres répondants ont dit avoir un intérêt pour le budget en termes d'influence sur les orientations liées à la qualité de vie des résidents. Le manque de ressources fait en sorte qu'ils ne s'en sont pas plus préoccupés. Selon l'un d'eux, VSMS est bien placé pour avoir une influence sur l'élaboration du budget à travers divers espaces de concertation.

5.2.3.4 Des enjeux organisationnels émergents

Selon l'élue rencontrée, les gens sont dans une « pensée très individualiste ». Pour intéresser les gens aux affaires de la ville, l'élue soutient qu'il faut partir des enjeux de proximité. La première chose que les gens voient, c'est l'état de leur rue. Ainsi, il est davantage souhaitable de parler en termes de préoccupations plutôt que de budget : « au niveau du processus budgétaire, je pense pas que les gens sont prêts à aller là-dedans parce que c'est tellement conceptuel ». L'un des répondants dit aller au conseil d'arrondissement pour des dossiers touchant directement leur organisme ou les dossiers sur lesquels ils travaillent.

Un intervenant communautaire participerait à des consultations sur le budget pour des questions touchant directement leur organisation, une autre croit que cela pourrait leur faire connaître des sources nouvelles de financement pour leur groupe et de se faire connaître. Les deux autres y voient un intérêt en termes d'influence sur les priorités d'investissement pour faire avancer les projets de développement du quartier. En somme, l'intérêt pragmatique est plutôt partagé.

5.2.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : miser sur des budgets externes

La question des revenus limités de l'arrondissement était très peu présente dans le discours des acteurs. Il faut préciser qu'aucune question ne portait directement sur cela, mais il s'agit d'un élément qui est revenu régulièrement dans le discours des interviewés

dans les autres secteurs à l'étude. Dans le quartier St-Michel, un seul intervenant communautaire a fait référence aux revenus limités de l'arrondissement en les identifiant comme étant un frein à l'exercice de consultation publique. L'élue, quant à elle, a dit que le fait que les projets du Chantier reflètent réellement les besoins du milieu puisqu'ils sont issus de la concertation, donne des appuis aux élus pour faire des représentations externes et aller chercher d'autres sources de financement, tel que le programme de Renouveau urbain. Le quartier St-Michel se distingue des autres secteurs à l'étude sur ce point. Cela n'est peut-être pas étranger au fait que le projet du Chantier de revitalisation urbaine et sociale soit largement appuyé financièrement par divers bailleurs de fonds.

5.2.3.6 Les organismes communautaires, courroie de transmission vers la participation citoyenne

L'élue soutient que la démarche du Chantier va rapprocher les gens du niveau politique municipal, les intéresser et les amener dans des assemblées publiques, mais pas nécessairement au conseil municipal. Elle soutient que les organismes puissent être des courroies de transmission, mais insiste sur le fait qu'ils ne soient pas les seuls. Elle interroge toutefois leur légitimité à différents niveaux, premièrement le fait que plusieurs intervenants communautaires ne résident pas dans le quartier et que le membership qu'ils représentent soit limité et, deuxièmement, que plusieurs types de groupes ne soient pas membres de VSMS.

Trois des intervenants communautaires rencontrés ont insisté sur les difficultés de la mobilisation citoyenne inhérente au fait que St-Michel soit un quartier de transit où une forte majorité de la population est immigrante et sous-scolarisée. Les préoccupations premières concernent l'emploi, le logement et la sécurité alimentaire, ce qui laisse peu d'espace pour s'intéresser aux affaires de l'arrondissement. En général, lorsque les gens améliorent leurs conditions de vie, ils quittent le quartier jugé peu sécuritaire et souffrant d'un parc de logements de faible qualité.

Si la première phase du diagnostic du Chantier a mobilisé des centaines de citoyens dans le quartier, il en était autrement de l'implantation des projets. C'est pourquoi, il a été décidé de créer des « espaces citoyens » visant la participation de citoyens autour d'enjeux de proximité. Il est prévu d'amener les participants à ces espaces aux conseils d'arrondissement afin de leur « montrer où sont les lieux de décisions et où ils peuvent avoir de l'influence ». Toutefois, plusieurs ont mentionné la lourdeur du déroulement du conseil d'arrondissement et ce n'est pas l'objectif d'y amener davantage de citoyens.

Eux égard du Chantier, mis à part certaines dimensions comme le développement de la carrière Francon, on peut présumer que les espaces de concertation avec les élus sont suffisamment importants pour que les séances du conseil d'arrondissement ne soient pas perçues comme un lieu important pour l'avancement des projets y étant liés. Toutefois, l'objectif, et tous ont mentionné que le Chantier avait eu un impact à cet égard, est d'amener davantage de citoyens à s'engager dans le développement de leur quartier. L'un d'eux s'exprime ainsi : « Le message qu'on lance quand on fait des activités, c'est pas impliquez-vous en politique, c'est prenez en main votre destin économique et social ».

5.2.3.7 Les types de gains et de participation : renforcer l'influence au sein de la concertation

L'élue reconnaît que la démarche et le processus de concertation avec les élus issus du Chantier sont très sérieux, ce qui facilite la consultation des intervenants sur divers dossiers. L'ensemble des intervenants rencontrés s'entendent pour dire que l'étendue de la concertation au sein du Chantier qui rassemble des acteurs communautaires, institutionnels, mais aussi commerciaux, de même que des citoyens a fait en sorte qu'elle a gagné un haut niveau de crédibilité. Le fait qu'elle reflète les besoins de l'ensemble des acteurs du milieu en fait une démarche « incontournable », tout comme ses principaux animateurs qui étaient dès le départ, pour la plupart, des acteurs reconnus dans le quartier. « Ça fait que c'est devenu, le chantier, un lieu intéressant de pouvoir de décisions et là, les élus les fonctionnaires, veulent en faire partie ».

Deux intervenants communautaires ont perçu une certaine incohérence sur cette relative reconnaissance. En effet, le dossier de la reconversion de la carrière Francon fait partie intégrante du plan d'action du Chantier auquel prend part la Ville de Montréal et l'arrondissement. Toutefois, les membres du Chantier apprenaient par les journaux que la Ville avait reçu d'un promoteur privé un appel d'offre non sollicité pour la vente de ce terrain : « On soutient un chantier de revitalisation qui a des projets très précis pis de l'autre côté sans lui en parler, on se fait approcher par un promoteur pis on vient penser à des projets qui viendraient complètement mettre en péril ce qui est passé par le chantier de revitalisation. C'est pas fort ». Cette situation a amené les acteurs sociaux du chantier à utiliser des stratégies davantage conflictuelles comme la tenue d'une conférence de presse. Une négociation avec la Ville a eu lieu puis ces derniers ont été associés comme partenaire à la démarche, notamment afin de déterminer des critères de développement de la Carrière Francon. Cela démontre que le statut d'interlocuteur, même dans une démarche établie de concertation, n'est pas acquis et qu'il peut requérir une incessante pression pour le maintenir.

De par leur longue histoire de concertation qui s'est traduit dans le Chantier de revitalisation urbaine et sociale, les acteurs communautaires de St-Michel investis dans la démarche ont assurément fait des gains procéduraux et substantiels en ouvrant de tels espaces avancés de concertation autour du développement du quartier.

Les quatre interviewés du milieu communautaire ont répondu que plusieurs des élus, dont la mairesse, étaient près des milieux et présentaient une ouverture politique pour davantage de consultation sur le budget de l'arrondissement. Toutefois, l'intérêt des intervenants communautaires pour des mécanismes de consultation sur le budget de l'arrondissement est assez peu présent, hormis pour l'un deux qui soutient toutefois qu'il n'y a pas de demandes du milieu en ce sens. Nous sommes en présence d'une dynamique communautaire importante qui ne porte toutefois pas de revendication en ce sens, malgré ce qui semble être une ouverture politique favorable, du moins perçues par les acteurs communautaires. Sur la question de la « démocratisation du budget », le facteur de la

présence d'un mouvement communautaire qui fait pression pour obtenir des gains en ce sens ne semble pas présent.

De plus, deux des quatre répondants communautaires sont fortement en lien avec les élus à travers les divers espaces de concertation formels et informels et les deux autres le sont à travers VSMS. Enfin, la démarche du Chantier de revitalisation urbaine et sociale jouit d'un important budget. Nous pouvons supposer que ces deux éléments réduisent l'intérêt des acteurs communautaires pour le budget de l'arrondissement puisqu'ils jouissent, dans des espaces formels et informels, d'une proximité avec les élus ainsi que d'un budget important pour mettre en œuvre leurs projets de revitalisation.

5.3 Le quartier Pointe St-Charles : une participation à conquérir

5.3.1 Portrait de quartier

5.3.1.1 Une population à forte cohésion sociale

Le quartier Pointe St-Charles est un ancien quartier ouvrier ayant fait face de façon dramatique au déclin industriel amorcé depuis le crash de 1929 et dont les installations industrielles vétustes ne lui permirent pas de prendre part à la relance économique d'après guerre. Ce déclin fut consacré avec la fermeture du Canal Lachine en 1965. Ainsi, la population du quartier est passée de 30 000 à 13 072 en 2000²². La fermeture du canal Lachine en 1965 et la construction d'infrastructures routières favorisèrent l'enclavement du quartier. Toutefois, la réouverture récente du canal Lachine à la navigation de plaisance, de même que la reconversion d'usines en condos de luxe et la vente de terrains de superficie importante comme ceux du CN, ont engendré un phénomène d'embourgeoisement et une forte pression foncière sur le quartier.

Pointe-St-Charles est l'un des quartiers les plus pauvres de Montréal avec plus de 55% des ménages vivant sous le seuil du faible revenu, contre 29% pour la moyenne montréalaise. Des familles avec enfants, 52% sont monoparentales, le quartier détenant le plus haut taux de monoparentalité de l'ensemble de la Ville de Montréal. Le taux de chômage est de 20%. Une importante population de langue maternelle anglaise, 30%, cohabite avec la population de langue maternelle française, 59%. Les résidents nés hors du pays représentent 20% de la population, parmi lesquels des immigrants en provenance d'Amérique latine et d'Afrique, ce qui est inférieur à la moyenne montréalaise de 28% d'immigrants. 12% de la population a plus de 65 ans. Si l'on prend l'arrondissement du

²² Données issues de : BUJOLD, Renald (2000). « Table de concertation Action-gardien de Pointe-St-Charles », *Développement des communautés locales. Portrait de concertations de Montréal*, Montréal, Direction de la santé publique et al. Et de : VILLE DE MONTRÉAL (2004). *Profil socio-économique de l'arrondissement Sud-Ouest*, Division des politiques et du Plan d'urbanisme.

Sud-Ouest dans son ensemble, sa population détient le plus faible taux de fréquentation scolaire chez les 15 à 24 ans. 21% de la population a atteint les études universitaires, mais 21% n'ont pas atteint la 9^{ième} année. Le revenu moyen est de 22 351\$. Comme le quartier St-Michel, il est fortement dépourvu en équipements collectifs et commerciaux. Reflet de la force de l'action communautaire dans le quartier, Pointe St-Charles compte 2500 logements sociaux sur les 6200 unités présentes dans le quartier, ce qui en fait la plus forte concentration au Canada sur un territoire semblable.

Nous sommes donc en présence d'une population pauvre, faiblement scolarisée, à dominance blanche francophone et anglophone. Toutefois, cette population jouit d'une forte cohésion sociale construite au fil du temps à travers une tradition revendicatrice.

5.3.1.2 Représentations politiques : tensions paralysantes

L'arrondissement est représenté par la mairesse et un conseiller d'arrondissement qui sont tous deux membres de l'UCIM, et de deux conseillers de ville et d'un conseiller d'arrondissement membres du parti adverse. Par ailleurs, la mairesse, élue en 2001 sous Vision Montréal, a changé de parti peu avant les élections de 2005. Les tensions politiques sont donc vives au sein de l'arrondissement et se reflètent, aux yeux de certains répondants, sur le climat des séances régulières du conseil d'arrondissement. Par ailleurs, ces tensions n'auraient pas été étrangères, selon ces derniers, aux difficultés rencontrées pour mettre sur pied un processus de suivi suite à la tenue de l'Opération populaire d'aménagement.

5.3.1.3 Les dynamiques communautaires : l'esprit revendicatif d'un village gaulois

Par la combativité de son action collective, le quartier Pointe St-Charles a acquis la réputation de « d'irréductible village gaulois » (Bujold, 2000). La « grande vitalité communautaire » est par ailleurs un atout du quartier identifié par la Direction de la santé publique (DSP), de même que la forte cohésion sociale de ses habitants (*Ibid*, 2000). La ferveur de cette action militante allait, dans les années 60 et 70, mettre en place des

organisations issues de comités de citoyens qui allaient devenir des modèles, que l'on pense à la Clinique communautaire de Pointe-St-Charles, au Carrefour d'éducation populaire ou aux Services juridiques communautaires. À travers ses programmes, l'État providence viendra institutionnaliser ces organisations qui préserveront jalousement leur caractère distinct. Ainsi, aujourd'hui même, la Clinique communautaire tente de résister à sa fusion avec le Centre de santé et services sociaux du territoire.

De cette forte action militante est né le « Watch Dog Committee » dans les années 1970 qui devint la table de concertation communautaire Action Gardien. Ses 25 membres sont tous des organismes communautaires en plus de quelques membres observateurs dont le RESO, la CDEC locale. L'orientation de la table de concertation est demeurée revendicatrice et ses membres se sont régulièrement mobilisés contre d'importants projets controversés de développement dans le secteur.

5.3.1.4 L'interface entre l'arrondissement et les organismes communautaires, marqué par des tensions

Au milieu des années 1980 et jusqu'au début de 2000, les acteurs communautaires ont compté sur l'appui d'un conseiller municipal qu'ils avaient fortement contribué à faire élire, Marcel Sévigny, qui siégea sous le RCM, puis comme indépendant. Issu du milieu communautaire, la proximité entre les acteurs communautaires et le conseiller municipal était grande, bien que son pouvoir comme indépendant fut plus limité. Par ailleurs, cette période était avant la mise en place des arrondissements. Cette relation exceptionnellement favorable s'est transformée dans la nouvelle conjoncture.

Plusieurs dossiers importants de développement ont eu cours dans le quartier, dont certains pilotés par la Société du Havre et dont le plus fameux demeure le projet de déménagement du casino aux abords du quartier Pointe-St-Charles. Des groupes membres d'Action Gardien ont demandé à la mairesse de se positionner dans ces dossiers. Insatisfaits des réponses, ils ont développé diverses stratégies davantage conflictuelles ayant débouché sur des tensions politiques palpables. Deux des

intervenantes communautaires ont insisté sur le « climat malsain et irrespectueux » régnant lors des séances du conseil d'arrondissement. Sans nommer quiconque, la mairesse a pour sa part insisté à maintes reprises sur le fait qu'il était possible de travailler avec certains intervenants communautaires et très difficile avec d'autres dû au « manque d'ouverture et d'écoute » de ces derniers.

5.3.2 L'Opération populaire d'aménagement

L'Opération populaire d'aménagement (OPA) consistait en un exercice pratique d'aménagement par et pour les citoyens, dont la principale étape fut réalisée, les 4, 5 et 6 juin 2004. Il s'agit toutefois d'un processus avec une continuité dans le temps qui commença l'année précédente à l'initiative de la table de concertation communautaire, Action-Gardien. Les membres de cette table avaient critiqué les faibles mécanismes de participation publique organisés dans le cadre des consultations publiques sur le chapitre d'arrondissement du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Ils critiquaient le manque de proximité des consultations. Des rencontres eurent finalement lieu dans chacun des districts de l'arrondissement. Ils reprochaient également le manque de publicité entourant ces séances qui, selon une répondante, fit en sorte que seulement 30 personnes prirent part à l'une de ces rencontres. De plus, ils n'appréciaient pas la vision de l'arrondissement de ces consultations :

Ce qu'on reprochait surtout au plan d'urbanisme, c'est qu'il est dit là-dedans (...), nous allons nous positionner pour gérer les changements. Autrement dit, c'est un arrondissement qui abdique complètement son pouvoir d'orienter et de décider des changements. Donc, non seulement pour eux la population c'est un lobby parmi d'autres, mais en plus ils donneront pas au développement de l'arrondissement des orientations qui vont dans le sens des aspirations des citoyens.

Les membres d'Action Gardien décidèrent donc de convoquer une assemblée publique à laquelle prirent part 175 citoyens, afin de présenter et de bonifier le mémoire qui allait être déposé à l'arrondissement, dans le but qu'il reflète davantage les aspirations des

citoyens. Par ailleurs, ces consultations survenaient au même moment où les pressions de la revitalisation du Canal Lachine et de la requalification des terrains du CN évoquées précédemment provoquaient d'importantes préoccupations et réflexions au sein du mouvement communautaire local, en faveur du maintien dans les lieux des populations d'origine.

L'OPA tenue en juin 2004 consistait à réaliser un plan d'aménagement par les citoyens, s'appuyant sur la « connaissance intime » qu'ils ont de leur quartier. La démarche a débuté par un diagnostic du quartier posé par les citoyens invités à identifier les lieux qu'ils appréciaient et ceux qu'ils jugeaient problématiques, tout en identifiant des pistes de solutions. Les participants ont ensuite établi un ordre des priorités pour chaque secteur d'intervention. Puis, les équipes ont arpenté le territoire avec les ressources techniques afin de dégager les éléments clés pour l'esquisse des plans de solutions. Après une mise en commun, il y a eu présentation des propositions faisant consensus et un plan d'action fut établi. La démarche s'est accompagnée de formations préalables sur l'histoire du quartier et d'ateliers sur les principaux enjeux s'y déroulant. En plus d'une quinzaine d'intervenants communautaires, cet exercice fut appuyé par de nombreux professionnels bénévoles; architectes, urbanistes, étudiants de géographie et quelques fonctionnaires des services pertinents de l'arrondissement. La mairesse de l'arrondissement participa également à l'exercice.

Le 4 juin est devenu un rendez-vous annuel sur les questions d'aménagement. En 2005, les acteurs de l'OPA déposaient officiellement les Actes de l'OPA. En 2006, un événement public eu lieu et la même chose est prévue en 2007. Au moment du dépôt des actes, en juin 2005, le comité de coordination de l'OPA demandait également la mise sur pied d'un comité de suivi avec l'arrondissement. Lors d'une assemblée populaire organisée dans le cadre des élections municipales de novembre 2005, la mairesse en pris l'engagement « du bout des lèvres ». Des discussions eurent lieu et la mairesse suggéra au comité de coordination de l'OPA d'entreprendre plutôt la démarche de façon stratégique avec une conseillère de l'opposition, compte tenu du climat politique tendu.

Une première rencontre eu finalement lieu en mai 2006, soit après nos entretiens. Il est prévu de tenir des séances de suivi aux trois ou quatre mois.

Dans leur recension des projets de revitalisation urbaine, Sénécal et al. (2002) identifient que certains projets peuvent naître d'une controverse d'aménagement, ou vouloir répondre à de grands enjeux tels que le maintien d'activités économiques et de la population résidante. C'est un peu ce qui est à l'origine de la démarche de l'Opération populaire d'aménagement de Pointe-St-Charles, tel qu'on peut le lire dans le mémoire présenté par Action gardien lors de la révision du plan d'urbanisme :

Des changements importants se sont produits récemment et continuent de transformer le visage du quartier Pointe-Saint-Charles. La crise du logement associée à l'avènement de projets de développement d'envergure tels le développement du Canal Lachine, la Cité du multimédia ou le redéveloppement futur des terrains ferroviaires, nous ont convaincu de mettre au cœur de nos interventions le maintien de la population dans le quartier ainsi que l'intégrité du quartier en termes de valeurs (solidarité, démocratie, contrôle local) et d'acquis sociaux (Action gardien, 2003, p.3).

5.3.3 De l'aménagement du quartier au budget de l'arrondissement

5.3.3.1 Une ouverture politique faible

Deux des quatre intervenantes communautaires ont mentionné avoir des relations tendues avec l'arrondissement, principalement avec la mairesse et la direction : « Déjà qu'on est dans un arrondissement qui n'est pas très ouvert à considérer le mouvement communautaire et à considérer les citoyens organisés et à faire une place aux citoyens à quelque niveau que ce soit », mais sentir « un grand intérêt, une certaine adhésion au travail qu'on fait » de la part de fonctionnaires. Une autre a dit entretenir des relations mi-figue mi-raisin avec l'arrondissement et une autre, ne pas en avoir.

Les intervenantes croient que certaines personnes de l'arrondissement (élus et fonctionnaires) ont manifesté un intérêt pour l'OPA : « Pour dire qu'on a travaillé en

partenariat non, mais pour dire qu'ils ont d'emblée participé à l'OPA, on peut dire que oui ». La mairesse qui ne devait qu'y passer y est restée finalement toute la fin de semaine. Des fonctionnaires y ont également pris part. Nos entrevues ne nous ont pas permis d'identifier s'ils étaient dégagés par l'arrondissement ou participaient en leur nom personnel et bénévole. Si deux des quatre intervenantes communautaires rencontrées ont fait état de leurs critiques face à l'arrondissement, au manque d'ouverture des élus et des tensions importantes, la situation est différente avec l'OPA où elles sentent un intérêt. Cet intérêt deviendrait tangible par la mise sur pied du comité de suivi de l'OPA et selon les pouvoirs qui lui seraient conférés.

En effet, les membres de l'OPA travaillent maintenant à mettre en place un processus de suivi continu avec l'arrondissement, ce qui n'est pas chose simple. Aux dires d'une répondante communautaire, le processus se butterait à des chicanes politiques internes, le conseil d'arrondissement étant « paralysé » par les dissensions résultant de l'élection d'élus issus de deux partis. Peu de temps après nos entretiens, une réunion avait eu lieu avec le comité de coordination de l'OPA et une conseillère de ville de l'opposition. Il est prévu de tenir des rencontres aux trois mois pour faire le suivi du plan d'action et voir comment l'inscrire dans les priorités de l'arrondissement.

Selon une intervenante communautaire, la mairesse avait demandé de formuler les éléments du plan d'action en termes de préoccupations plutôt qu'en termes de propositions : « On s'est fait dire formulez votre invitation autrement. On est dans un système de démocratie représentative et ce sont les élus qui décident des priorités et non les citoyens. » En entrevue, la mairesse a effectivement démontré son ouverture et son intérêt pour la démarche, en y mettant toutefois certains bémols :

C'est pas parce que des gens ont dit que c'était important que ça devient la vérité et que comme élue, on est que des portes-voix. Qu'on ait travaillé ensemble et il faut voir à court, moyen, long terme, ce qu'on est capable de faire avec les moyens et ressources financières et le personnel qu'on a et des autres besoins du milieu. Ça nous éclaire sur ce qu'il y a à faire pour le

quartier, mais c'est pas parce qu'on a fait une opération comme celle-là que ça va passer devant tout ce qu'il y a à faire à l'arrondissement. Et je n'aime pas ce rapport de force, c'est clair.

5.3.3.2 Des mécanismes de participation à inventer

Dans l'arrondissement, il n'y a pas de consultations sur le budget, ce qui est confirmé par la mairesse. Il y a une présentation du budget lors d'une séance régulière du conseil d'arrondissement. Les intervenantes communautaires rencontrées ont soulevé le manque d'information et de vulgarisation circulant autour de l'élaboration du budget et de son PTI. Si bien, qu'aucune ne connaît le cadre actuel d'élaboration du budget. La mairesse soutient pourtant de son côté que pour parler de questions de budgets avec des citoyens, il faut d'abord faire un travail important d'information : « Avant de pouvoir dire ce qu'ils pensent du budget, ils doivent pouvoir le comprendre ». Elle dit que l'arrondissement fait présentement cet effort. Elle ajoute que les intervenants communautaires ne sont pas très présents à ces séances et que les questions et commentaires des citoyens sont plutôt restreints. Elle ne se souvient pas qu'un intervenant communautaire soit venu poser une question à propos du budget.

Les intervenantes communautaires ont dans l'ensemble répondu qu'elles prendraient part à d'éventuels mécanismes formels de participation, ce qui permettrait à tout le moins plus de transparence. Une de ces répondantes dit qu'elle y participerait si de telles consultations existaient « parce que ça ferait preuve de transparence et d'ouverture et on pourrait donner notre point de vue ». Elle ajoute toutefois : « Ça dépend si on a l'information pour le faire. Parce que si c'est fait mais qu'on met pas quelque chose en place qui permet pas aux gens de donner leur point de vue, ça risque de desservir en fin de compte parce que risquent de ne participer que ceux qui ont l'information ».

Comme nous l'avons vu, l'OPA est né d'une insatisfaction des consultations menées sur le chapitre d'arrondissement du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Deux répondantes communautaires sur quatre participent régulièrement aux séances régulières

du conseil d'arrondissement et ont vivement critiqué les tensions qui y règnent mais également la portée limitée d'une intervention dans cet espace :

On a pas beaucoup d'espoir, je dirais, dans les interventions qu'on va faire au conseil d'arrondissement. Ça passe par ailleurs. [...] On peut influencer l'arrondissement dans la mesure où cette intervention-là est appuyée d'un paquet d'autres interventions qui se font auprès de l'opinion publique et auprès des citoyens du quartier.

Une autre ajoute : « Tel que c'est fait actuellement [les séances du conseil d'arrondissement], je pense que c'est absolument pas le bon lieu. Il manque vraiment d'un lieu où l'on puisse amener des propositions, en discuter, etc. ». C'est pourquoi les intervenantes engagées dans la démarche de l'OPA souhaitent mettre de l'avant un processus de suivi en interface avec l'arrondissement, « sans que ça ne soit nécessairement une structure de l'arrondissement », mais que des fonctionnaires et des élus soient dégagés pour travailler au suivi du plan d'action de l'OPA et qu'ils prennent des « engagements, des décisions politiques, financières ».

Clairement, les intervenantes communautaires rencontrées n'ont pas participé aux séances du conseil d'arrondissement et aux consultations qu'il a menées en raison des mécanismes de participation publique qu'il a proposés. Au contraire, ces mécanismes ont été jugés limités et fortement critiqués, ce qui a conduit notamment à la mise en œuvre de l'Opération populaire d'aménagement. Les protagonistes de la démarche espèrent avoir démontré aux citoyens une expérience de démocratie participative : « Ils [les citoyens] vont réaliser par eux-mêmes ce que c'est la démocratie à l'arrondissement, ils vont avoir vécu une expérience démocratique dans l'OPA qui va être différente de la démocratie représentative ». Ils souhaitent avoir influencé l'arrondissement à tenir compte de leur opération. Ils espèrent, par la mise sur pied d'un mécanisme de suivi, une reconnaissance de l'arrondissement et une certaine institutionnalisation de la démarche permettant de traduire leurs revendications en orientations budgétaires. Il s'agit clairement d'une expérience de type « bottom-up ».

5.3.3.3 Des enjeux urbains à intégrer dans des priorités budgétaires

Il ressort très clairement que les groupes rencontrés ont d'abord été en interface avec l'arrondissement à cause d'enjeux urbains. En parlant d'éventuelles reconversions des terrains du CN, une intervenante dit : « Donc, ça nous a rapproché de cette structure-là et de l'arrondissement pour voir comment on allait travailler avec eux-autres, pour être partie prenante des décisions qui allaient être prises ». Une autre s'exprime ainsi : « Notre souci a débuté avec tout ce qui était l'aménagement, la revitalisation du quartier en réponse à une volonté d'embourgeoisement du quartier. Et avec la préoccupation du maintien des gens dans les lieux ».

Il ressort des discours que la participation aux structures de l'arrondissement est en premier lieu perçue en terme de moyen pour améliorer le cadre de vie. On s'implique autour d'enjeux concrets et non pour un idéal de participation : « Alors, mais ce qu'on dit, c'est que les citoyens qui sont impliqués à l'OPA, ils s'impliquent pour arriver à opérer des changements dans leur milieu de vie. C'est pas de la chair à canon pour des politiques ». Une des intervenantes dit aller le plus fréquemment possible aux conseils d'arrondissement, surtout lorsqu'il s'agit des sujets à l'ordre du jour les concernant plus particulièrement. La mairesse a confirmé constater une plus grande participation lors des séances portant sur des enjeux touchant plus directement les citoyens tel que l'habitation.

Ces organisatrices communautaires sont, en général, conscientes des éléments du budget en lien avec leurs dossiers et les projets du quartier. L'une a dit que le PTI concernait 75% à 80% du plan de l'OPA. Elles soulèvent toutefois leur manque de connaissance du processus d'élaboration actuel et leur désir d'en apprendre davantage. Une formation devait par ailleurs être dispensée aux groupes membres d'Action gardien, formation qui fut remise à plus tard faute de temps dans la foulée de la bataille contre le déménagement du casino au bassin Peel, à proximité du quartier.

Il semble se dégager des entrevues, selon des degrés qui divergent toutefois, que l'intérêt pour les questions budgétaires est en bonne partie issu de la démarche de l'OPA : « Et me semble que si on a des priorités pour le quartier, il faut qu'on soit capable de les défendre et qu'on soit capable de les traduire en terme de budget qui vient avec ».

Toutes les interviewées du milieu communautaire ont posé cet intérêt en termes d'orientations de choix politiques. L'une d'elles s'exprime ainsi :

Mais l'objectif c'est pas que les citoyens se prononcent sur le budget d'arrondissement, l'objectif c'est qu'on connaisse assez ce budget là pour être capable de l'orienter. Ce qu'on voulait, c'est être capable d'influencer les choix de l'arrondissement dans le sens des priorités des citoyens. Puis, on va aussi vouloir avoir des détails pour voir ce qu'on peut intégrer dans le PTI.

Selon elle, connaître les choix budgétaires qui sont faits permet de négocier les orientations que souhaiteraient les citoyens avec lesquels elle travaille. C'est dans ce sens que les quatre répondantes communautaires ont parlé de l'importance d'organiser une formation pour mieux comprendre le fonctionnement du budget et de son PTI. Une autre intervenante communautaire exprime clairement l'intérêt d'être en mesure d'influencer le budget de l'arrondissement suite à l'OPA : « On se disait vu que nous on a des priorités qu'on a mises de l'avant, on peux-tu essayer de les inscrire dans le budget d'arrondissement et particulièrement le PTI ».

Nous nous permettons ici d'inscrire deux larges extraits des entretiens qui illustrent bien à quel point l'intérêt pour le budget de l'arrondissement est issu des enjeux urbains au cœur de la démarche de l'OPA :

Un budget participatif là, on te retourne du budget, pis les gens qui sont invités collectivement décident de ce qu'ils font avec, avec certains paramètres. Ça doit être difficile à gérer comme processus, quelque chose de rare. Nous, on est parti à l'inverse. On a dit, voici, on a regardé l'aménagement dans son sens large, mais qui implique aussi des interventions sociales. [...] et là on est en mesure de dire on veut mettre des ressources là-dessus, là-dessus et là-dessus. On va arriver peut-être à des résultats semblables, c'est-à-dire pouvoir orienter et ultimement disposer d'une partie des ressources de l'arrondissement de façon à ce que ça corresponde davantage ou directement aux aspirations des citoyens. Mais on y est allé par l'autre bout.

Est-ce que c'est important au niveau du budget de décider quelque chose ou est-ce que c'est important au niveau des orientations de décider. Moi, il me semble, il y a d'abord l'ordre des orientations et le budget devrait suivre les orientations. J'aurais tendance de mettre les orientations en amont de nos réflexions. Quand on travaille avec des gens, c'est pas très mobilisant de se mobiliser sur un budget. Se mobiliser sur de l'argent ça ne veut pas dire grand chose [...] l'OPA, je pense que c'est un début.

5.3.3.4 Des enjeux organisationnels peu présents

Comme pour les autres cas à l'étude, la démarche de l'OPA, tout comme l'intérêt à suivre le budget de l'arrondissement pour y inscrire des priorités, est peu liée à des enjeux pragmatiques propres aux organismes, comme obtenir un meilleur financement pour leur mission. Seulement une intervenante communautaire sur quatre a mentionné que dans un idéal participatif autour du budget, peut-être son organisme pourrait-il obtenir des fonds supplémentaires. Quant à la mairesse, elle constate que la participation des intervenants communautaires aux consultations et aux séances régulières du conseil d'arrondissement « soit très variable et au gré des intérêts ». Elle reproche l'approche sectorielle de ces derniers et aimerait voir émerger une vision d'ensemble : « Mais qu'on se confine à un sujet en particulier, moi je pense que si on veut vivre à l'échelle [...] de l'arrondissement et de la Ville, il faut être capable de ratisser assez large et voir toutes les composantes de la vie d'une ville ».

Comme il le fut mentionné par une intervenante communautaire dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, la mobilisation autour d'enjeux d'aménagement urbain est perçue comme pouvant contribuer à la reconstruction du tissu social. Dans un contexte « où le financement se rétrécit » et où le gouvernement tente de faire des groupes communautaires « des sous-traitants, des sous-contractants » une des intervenantes confie que c'est en « se reconnectant plus largement aux citoyens, sur la base de questions citoyennes que le mouvement communautaire va être capable de reconstruire son rapport de force ».

5.3.3.5 Les revenus limités de l'arrondissement : faire pression pour augmenter la marge de manœuvre budgétaire

Trois répondantes du milieu communautaire ont mentionné être conscientes de la très faible marge de manœuvre de l'arrondissement en termes de moyens financiers. L'une dit :

Et on va vouloir aussi amener l'arrondissement à faire des représentations où y'a des ressources à aller chercher à l'extérieur de l'arrondissement pour réaliser certaines propositions. Ça aussi, il va falloir à un moment donné qu'on se préoccupe de ça. Pas juste du cadre budgétaire, mais même la question de la répartition de la richesse entre les arrondissements.

La question de la répartition des argents dans la Ville est un objectif auquel ils peuvent éventuellement arriver selon la mairesse. Toutefois, contrairement au Plateau Mont-Royal où l'expérience du budget participatif est perçue, entre autres, comme un moyen de créer un certain rapport de force facilitant les représentations extérieures, la mairesse de l'arrondissement Sud-Ouest soutient qu'une éventuelle consultation ne doit pas servir à « aller s'apitoyer et aller brailler, on a pas assez d'argent et tatata ». Elle ajoute : « Et c'est pas avec des pancartes qu'on se rend à l'Hôtel de ville pour avoir plus de budget ».

5.3.3.6 Les organismes comme courroie de transmission de la participation citoyenne

Il est intéressant de noter que la démarche de l'Opération populaire d'aménagement a questionné l'interface entre les groupes communautaires et les citoyens non membres des groupes. Deux des quatre répondantes communautaires considèrent comme importante la participation aux orientations budgétaires de l'arrondissement dans la perspective d'y faire inscrire les priorités d'aménagement des citoyens, mais ont fait valoir que ce n'était pas encore dans « la culture des groupes communautaires » du quartier et « encore moins le fait de s'y investir ». L'une exprime ainsi la perception qu'ont certains groupes de l'aménagement :

On arrive à faire tout ça dans un contexte où pour certains groupes communautaires c'est difficile de voir des ressources mises dans l'OPA. Y'a encore du monde [...] pour qui l'aménagement dans le quartier existant c'est du gossage sur des arbres et des bancs de parc. Les courants sont différents. Tsé, c'est comme pas des vraies questions. C'est pas de la défense de droits, c'est pas des choses qui prêtent à des grandes batailles [...].

Pour cette dernière, il est pourtant important pour la mobilisation des citoyens de partir de leurs préoccupations.

Pour la mairesse, les groupes communautaires ont droit à leur point de vue, mais comme tout autre groupe d'intérêts. Ils n'ont pas de rôle particulier dans la participation citoyenne : « Les organismes communautaires, parce qu'ils s'organisent, c'est sûr qu'ils veulent avoir leur mot à dire et qu'ils veulent avoir leur place, mais comme tous les autres groupes d'intérêts dans un arrondissement ».

Plusieurs intervenantes communautaires interviewées ont fait du facteur de la participation des sans voix presque une condition à la crédibilité de toute éventuelle démarche de consultation ou de participation sur le budget : « Notre défi est d'arriver à

faire en sorte d'indiquer dans des processus qui donnent un niveau de pouvoir, mais à des populations qui sont exclues d'emblée quels que soient les mécanismes qui sont mis sur pied par des institutions ». Certains auteurs (Blanc, 1995; Baqué et Sintomer, 1999) ont mis de l'avant l'obstacle de la participation des sans voix et l'asymétrie des rapports dans l'espace public. C'est en cherchant à contrecarrer cette difficulté que s'est tenue l'OPA, en cherchant à favoriser et à libérer la parole.

5.3.3.7 Types de gains et de participation : provoquer les espaces d'échanges

Aux dires des intervenantes communautaires rencontrées, la démarche a reçu très rapidement la crédibilité du milieu et de l'arrondissement. On peut lire dans les Actes de l'OPA (p.9) : « L'OPA est un événement peu commun. Elle est rapidement devenue une référence [...] Aussi, dès le début de l'exercice, l'OPA est devenue incontournable pour toute personne ou institution qui représente la population de notre quartier ». Sénécal et al. (2002) démontrent que l'expertise développée par certains organismes ont fait d'eux des interlocuteurs sollicités par les autorités publiques pour résoudre des problèmes. « À partir du moment où ils ont vu le sérieux de la démarche, je pense qu'il y a une réceptivité intéressante » soutient l'une des interviewées du milieu communautaire.

Si l'on se réfère à Guay (2005), on peut placer la démarche de l'OPA dans la participation contestataire. L'auteur illustre que les luttes urbaines, notamment autour de l'aménagement, s'y inscrivent. À la faveur d'une certaine institutionnalisation, comme le rappelle l'auteur, les mouvements urbains se sont assagis pour entrer dans un jeu d'opposition et de collaboration avec les pouvoirs publics, rejoignant ici toute la notion d'ambiguïté de leur action développée par Hamel (1995). Guay (2005, p.381) l'exprime ainsi : « On peut parler à juste titre d'une participation conquise et négociée avec les institutions et organisations, parfois elles-mêmes en demande d'ouverture sur la participation publique, parfois forcée de s'ouvrir ». C'est bien ce que vise l'OPA : ouvrir un processus de suivi continu de la démarche avec l'arrondissement.

À la suite d'Hamel cité plus haut, les intervenantes communautaires, par la crédibilité de la démarche et les pressions qu'ils exercent, pensent avoir infléchi une certaine ouverture de la part de l'arrondissement à la participation citoyenne sur les questions d'aménagement. Ils attendent toutefois de voir si cela se matérialisera par des ressources assurant le suivi du processus et la réalisation du plan d'action :

Donc oui, ça a un impact et le mouvement communautaire comme tel a un impact aussi sur la façon qu'a l'arrondissement de mener ses consultations. On peut jamais appeler ça des consultations mais on réussit, par un rapport de force qu'on exerce avec les trois autres tables de quartier, on arrive, pas tout le temps, mais on arrive à faire en sorte que la consultation se déplace vers les quartiers. On arrive parfois à les obliger à nous prendre en compte.

Une répondante du milieu communautaire considère que les groupes ont fait des gains du point de vue des consultations qui se tiennent. Après échanges avec les élus, ils ont réussi par exemple à augmenter le nombre d'audiences et à les rapprocher des lieux de vie des citoyens. Les groupes, comme dans le cas de l'OPA, ont par ailleurs parfois tenu leur propre consultation populaire. La coordonnatrice trouve dommage qu'il en soit ainsi, puisque le rôle d'une table de concertation « n'est pas de se substituer aux élus ».

En se référant aux impacts de la participation de Guay (2005), les plus tangibles de l'OPA sont de type réflexif, c'est-à-dire portant sur l'appropriation du processus par les participants dans une perspective d'*empowerment*. Blanc (1999) insiste sur le fait que la participation publique exige cet apprentissage de l'action collective et du jeu des institutions. Toutefois, les intervenantes engagées dans la démarche espèrent avoir eu des impacts des deux autres types, notamment en mettant en place un processus de suivi permettant d'influencer l'orientation des choix budgétaires exercés au sein du PTI : « Je pense que c'est, j'allais dire une bonne leçon pour l'arrondissement (rires), parce que je trouve que les citoyens sont tellement écartés des décisions qui les concernent au premier plan ».

5.4 Deux démarches de revitalisation urbaine, deux types de participation budgétaire

Les deux quartiers font face à des enjeux d'aménagement urbain de taille avec la reconversion future de terrains industriels de très vaste superficie. Les deux quartiers font par ailleurs face à un climat politique tendu au conseil d'arrondissement. Les deux quartiers ont une forte dynamique communautaire, revendicative pour Pointe-St-Charles et sur le mode de la concertation pour St-Michel. Leurs rapports aux élus sont à l'opposé : tendus pour le premier et fluides pour le second. Les deux démarches de revitalisation s'opèrent dans ces mêmes registres. En effet, l'Opération populaire d'aménagement est une expérience typiquement « bottom-up », en marge de l'arrondissement au départ puis, tentant de s'y inscrire par l'instauration d'un mécanisme de suivi, donc, d'un premier niveau d'institutionnalisation. Ensuite, le Chantier de revitalisation urbaine et sociale, quant à lui, s'est constitué, presque à ses débuts, en partenariat avec la Ville de Montréal et l'arrondissement. Il s'agit donc d'une démarche fortement institutionnalisée. Cet état de fait illustre très bien les registres divergents dans lesquels s'opèrent les relations entre organismes communautaires et élus, soit confrontationnels pour Pointe-St-Charles et de concertation pour St-Michel. Cela illustre par ailleurs les différences perçues quant au degré d'ouverture politique des élus, restreint dans Pointe-St-Charles et considérable dans St-Michel.

Les deux démarches visent une appropriation de l'aménagement du quartier, et plus largement de son développement, par les « *stakeholders* ». La question de la participation citoyenne guidait les deux démarches, à plus forte raison avec l'Opération populaire d'aménagement, qui est issue d'une critique quant au manque de consultation de la population sur le chapitre d'arrondissement du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. L'OPA visait à susciter cette participation. Le Chantier de revitalisation urbaine et sociale s'appuie, quant à lui, sur les intervenants communautaires avec une dimension de participation citoyenne intégrée au sein de la démarche. Ce fort esprit de concertation dans le quartier St-Michel peut expliquer le plus faible intérêt de certains groupes pour le

budget de l'arrondissement puisque les intervenants communautaires ont plusieurs canaux de communications et espaces d'échange directement avec leurs élus. Ils peuvent y exercer un certain rapport d'influence, ce qui peut limiter leur intérêt pour revendiquer des espaces participatifs plus ouverts et formels à l'intérieur du conseil d'arrondissement. Toutefois, un intervenant communautaire, très engagé au sein de diverses concertations, a indiqué l'importance de formaliser et d'ouvrir aux citoyens de tels espaces participatifs institutionnalisés.

L'intérêt pour le budget de l'arrondissement suite à la démarche de revitalisation semblait plus fortement marqué pour les intervenants de Pointe-St-Charles que pour ceux de St-Michel, dont le Chantier de revitalisation jouit d'un budget incomparable. Dans les deux quartiers, il est apparu clairement une différence entre les intervenants communautaires des « groupes de base » ou sectoriels et ceux oeuvrant davantage sur le mode de la concertation. Ces derniers avaient une compréhension et un engagement plus avancé, tant pour les enjeux urbains d'aménagement que pour le budget de l'arrondissement. Ils ont démontré leur intérêt envers le budget en termes d'influence sur les orientations face aux priorités qu'ils ont identifiées. Ils ont par ailleurs soutenu dans les deux quartiers, que le mouvement communautaire local ne portait pas de revendication pour une plus grande démocratisation du budget. Ce constat est important pour notre étude puisque nous avons démontré que ce facteur avait été déterminant dans le succès du budget participatif de Porto Alegre. L'implantation d'une telle démarche dans ces quartiers supposerait de s'appuyer sur les « leaders communautaires » ouverts à un tel processus, sans pour autant avoir le gage d'un appui des groupes de base.

CONCLUSION

Cette étude visait, de façon générale, à voir si certains facteurs ayant contribué à la pérennité du budget participatif de Porto Alegre se retrouvaient sur le territoire montréalais. Comme la présence active des mouvements urbains de cette ville brésilienne a contribué au succès de cette démarche, nous désirions vérifier quel était l'intérêt des organismes communautaires montréalais à participer à l'élaboration du budget de leur arrondissement respectif. Nous nous demandions dans quelle mesure les organismes communautaires répondaient aux offres de participation budgétaire lorsqu'elles existaient et dans quelle mesure des mobilisations préalables autour d'enjeux urbains pouvaient conduire des groupes à développer des revendications pour participer à l'élaboration du budget de l'arrondissement. Nous posons la double hypothèse à l'effet qu'une offre de mécanismes institutionnalisés de participation conduirait les organismes communautaires à y participer et que leur intérêt à prendre part à l'élaboration du budget se développerait suite à leurs mobilisations autour d'enjeux urbains d'aménagement.

Notre première hypothèse est vérifiée en partie. En effet, dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, plusieurs groupes communautaires ont pris part à l'exercice du budget participatif, ce processus mis en place par l'arrondissement mais émanant en bonne partie de l'action de ces groupes. Des principes de démocratie participative ont été invoqués pour justifier cet intérêt. L'exercice a rassemblé un certain nombre d'organismes communautaires, toutefois minoritaires en proportion des citoyens ayant pris part à l'exercice. Si l'exercice était limité en termes de pratiques de démocratie délibérative comme nous l'avons vu, les soirées d'information-consultation sur le budget menées dans l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce présentaient quant à elles un espace très limité pour la participation des citoyens, rejoignant à peine les critères de l'échelon de la consultation, ce qui a majoritairement contribué au désintérêt des organismes communautaires pour l'exercice. Ainsi, pour que les organismes

communautaires et les citoyens participent, encore faut-il que les mécanismes de participation soient clairs et effectifs et laissent un espace visible à l'influence de la prise de décision.

Notre deuxième hypothèse est aussi en partie confirmée. Dans Pointe-St-Charles, les intervenantes communautaires engagées activement au sein de l'Opération populaire d'aménagement se sont intéressées au budget de l'arrondissement suite à cette démarche dans l'espoir d'y voir inscrire les orientations d'aménagement souhaitées par les citoyens et citoyennes. Contrairement à l'expérience vécue dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, cet intérêt n'a pas d'abord émergé en termes de pratiques démocratiques mais bien suite à une mobilisation autour d'enjeux urbains. Cet intérêt pour le budget, découlant d'une démarche de revitalisation urbaine, ne s'est toutefois pas matérialisé avec la même insistance dans le quartier St-Michel. Le fait que les projets du Chantier sur la revitalisation urbaine et sociale soient largement financés pourrait être un facteur explicatif.

Dans les quatre études de cas, nous avons noté une différence importante dans le discours sur les enjeux urbains de proximité, tant ceux liés à l'aménagement que ceux liés à la démocratie locale dans le cas du Plateau Mont-Royal, entre les intervenants occupant des postes clé (coordination ou présidence) dans les instances de concertation locale et ceux travaillant au sein d'organismes sectoriels. Les premiers dégagent une vision d'ensemble des enjeux du quartier tandis que les mandats des seconds sont plus liés à des enjeux proprement sectoriels (famille, logement, jeunes, etc.) ou nationaux. Leur intérêt tant pour les instances démocratiques de l'arrondissement, que pour celui lié plus spécifiquement à l'élaboration du budget, n'est pas ressorti clairement.

La question de la limite financière des arrondissements s'est avérée être un élément déterminant, beaucoup plus important que nous ne l'avions cru au départ, pour la mise en place de mécanismes de participation budgétaire et surtout pour l'intérêt que les groupes communautaires peuvent porter envers une telle expérience. Bien que nous n'avions pas

de question portant spécifiquement sur cela, cette dimension est revenue de façon répétée dans le discours des interviewés de toutes les études de cas, à l'exception de St-Michel. Comme nous l'avons vu dans les facteurs de réussite de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, la soumission d'une part significative du budget, soit d'enjeux décisionnels tangibles, est l'un des facteurs d'importance. Dans le contexte montréalais, l'insuffisance de la dotation envers les arrondissements, que plusieurs maires et mairesses ont décriée dans les médias, est apparue comme un frein à la mise en place de mécanismes institutionnels de participation et comme un élément freinant la pertinence d'une telle expérience selon plusieurs intervenants, et ce, dans trois arrondissements sur quatre.

Comme nous l'avons mentionné, nous avons l'objectif de vérifier si certains éléments ayant contribué au succès de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre se retrouvaient dans le contexte montréalais. Ainsi, nous devons constater que le statut de « créature des provinces » des villes canadiennes limite d'une part leur autonomie d'action mais surtout les responsabilités qui pourraient être source d'intérêt participatif chez les citoyens, de même que les ressources qu'elles peuvent mettre à disposition d'expériences de démocratie participative. D'autre part, si un intérêt visible émerge chez les leaders communautaires des différents terrains d'étude pour les enjeux urbains de proximité, cet intérêt ne semble pas réparti de la même façon au sein des organismes communautaires sectoriels, qui semblent s'en remettre aux instances de concertation locale pour suivre ces dossiers. Dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, l'intérêt d'influencer l'élaboration du PTI était perçu en termes de démocratie participative contrairement aux autres cas à l'étude. Dans le quartier Pointe-St-Charles, il se dégageait une perception générale d'influencer les orientations budgétaires dans le sens des intérêts des citoyens se dégageant du plan d'action de l'OPA.

Du côté des élus rencontrés, l'ouverture politique à de tels mécanismes de participation publique entourant l'élaboration du budget s'est vérifiée dans des degrés divers et pour des modes et registres différents. On parle d'un comité de suivi du plan d'aménagement

dans Pointe St-Charles, comité composé de quelques intervenants communautaires et d'une élue, donc sans participation de la population. Dans le quartier St-Michel, la concertation est largement utilisée et c'est sur ce mode que l'ouverture politique se positionnait, donc encore une fois à travers la « transaction » d'intervenants communautaires. Dans CDN-NDG, on parle de soirée d'information et de consultation mais dont la dimension consultative est fortement contestée. L'ouverture semble rester entre l'échelon de l'information, sans atteindre celui de la consultation. L'ouverture est mitigée entre les élus de l'arrondissement, certains désirant aller plus loin, d'autres tentant de limiter l'exercice. Enfin, dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, la volonté politique d'ouvrir de tels mécanismes de participation publique a été la plus grande. Des ressources ont été mises à disposition, de même qu'un processus en partie connu d'avance et un enjeu décisionnel, quoique limité, a été soumis à l'exercice. Dans sa première année de mise en place, l'expérience s'est butée à diverses difficultés qui en ont grandement limité la portée. Reste à voir comment elle évoluera dans les prochaines années.

La présente recherche a non seulement permis de répondre aux questions initiales, mais elle a su soulever de nouvelles pistes de recherches. Ainsi, à l'heure où les gouvernements fédéraux et surtout provinciaux initient des réformes visant à faire entrer les villes canadiennes dans le jeu de la métropolisation, y a-t-il un décalage entre les responsabilités qu'on souhaite leur transférer et les moyens, tant du point de vue financier que de l'autonomie, qui leurs sont réellement dévolus? Ces réformes ont-elles initié une réelle gouvernance multi-niveaux en vogue ailleurs dans le monde où les gouvernements locaux ont voix au chapitre? Cette première étape est peut-être nécessaire à l'instauration de mécanismes de gestion de proximité innovateurs. Par ailleurs, comment les mouvements sociaux montréalais adaptent-ils leur répertoire d'actions dans les récentes transformations municipales? Comment s'approprient-ils l'échelle de l'arrondissement? Comment assurent-ils la cohérence de leurs solidarités à l'échelle de la ville et celle de la métropole? Bref, ce mémoire a suscité autant de questions que celles auxquelles il a tenté de répondre.

ANNEXES

Grille d'entretien, IntervenantEs communautaires clés

- 1- Quels ont été les grands dossiers portés par votre Table (ou votre organisme) au sein de l'arrondissement au cours des deux dernières années ?
- 2- Quels sont les groupes membres de votre table et les autres organismes ayant le plus participé à ces dossiers ?
- 3- Dans le cadre des dossiers que vous portez, avez-vous déjà participé aux assemblées publiques du Conseil d'arrondissement ou à des consultations publiques ?
 - Sur quels dossiers portaient ces assemblées ou consultations ?
 - Avez-vous déjà participé à des consultations portant sur des questions reliées au budget de l'arrondissement ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?
- 4- Connaissez-vous le cadre actuel d'élaboration du budget au sein de l'arrondissement ? Si oui, comment l'évaluez-vous ?
 - Diriez-vous que votre opinion ou votre point de vue est considéré dans le processus de prise de décision ? De quelle façon ?
 - Considérez-vous que la participation de votre organisation à des séances ou des consultations peut influencer la prise de décision ?
- 5- Considérez-vous que le processus d'élaboration du budget de l'arrondissement est un dossier important pour votre organisation sur lequel vous devriez investir des énergies ?
 - Percevez-vous des liens entre les ressources du PTI et les dossiers sur lesquels vous travaillez ?
 - Quelles est votre intérêt à vous mobiliser sur des questions budgétaires ?
- 6- Croyez-vous que de réels enjeux soient soumis à l'exercice de consultation sur le budget de l'arrondissement ? Cela influence-t-il votre participation à ces séances ou à ces consultations ?
- 7- Selon vous, est-ce que les élus de l'arrondissement présentent une ouverture politique pour mettre de l'avant un processus de consultation ou de participation plus ouvert au processus d'élaboration du budget ? De quelle manière ?
- 8- Est-ce que l'existence de mécanismes formels de consultation vous incitent à participer davantage ?

- 9- Allez-vous chercher des ressources à l'arrondissement ou à la Ville de Montréal ? De quel type ?
- 10- Quelles stratégies (lobby, pressions, demandes officielles, etc) mettez-vous de l'avant pour obtenir des ressources financières de l'arrondissement ? Dans quelles enveloppes ?
- 11- Pour quels types de dossiers ou d'enjeux demandez-vous des ressources (projet interne, fonctionnement de base de l'organisme, aménagement, dossiers collectifs, ...) ?
- 12- Considérez-vous que l'élaboration du budget de l'arrondissement devrait faire l'objet d'un processus de participation publique ? Est-ce que des procédures officielles de budget participatif vous permettraient d'avoir accès à d'autres fonds ? Entre vos stratégies actuelles de financement auprès de l'arrondissement et un budget participatif que croyez-vous serait le plus efficace. Pourquoi ?
- 13- Lorsque vous vous exprimez auprès des élus, qui représentez-vous ? (Ex. les groupes membres, les membres, les usagers, les citoyens, etc)
- 14- Quel genre de rapport entretenez-vous avec les élus de votre arrondissement ? Avec les fonctionnaires ?
- 15- Croyez-vous que votre action auprès des élus de l'arrondissement, au sein de consultations publiques ou d'intervention au conseil d'arrondissement, peut amener davantage de citoyens à investir cette sphère politique et publique ? De quelle façon ?
- 16- Croyez-vous que les budgets au niveau des arrondissements peuvent créer des inéquités sur l'ensemble du territoire de la Ville ? Croyez-vous qu'il s'agisse d'une bonne échelle d'intervention ?
- 17- Avez-vous quelque chose à ajouter ?

Dans les cas de St-Michel et Pointe St-Charles,

- 18- Croyez-vous que la démarche (de l'OPA ou du Chantier) a créé un rapport de force ? Ce rapport a-t-il favorisé l'allocation de ressources issues du budget de l'arrondissement ?
- 19- De quelle façon croyez-vous avoir influencé les mécanismes de participation publique au sein de votre quartier et de votre arrondissement ? Et spécifiquement sur l'élaboration du budget ou du PTI ?

**Grille d'entretien,
Élus et directeurs d'arrondissement**

- 1- Quelles ont été les grandes consultations menées par l'arrondissement au cours des deux dernières années ?
- 2- Y'a-t-il eu des consultations portant plus spécifiquement sur des questions budgétaires (PTI, budget, etc) ? Par quels mécanismes ?
- 3- Quels sont les organismes ayant le plus participé à ces dossiers ? Combien de citoyens y ont pris part ?
- 4- Croyez-vous qu'il soit opportun de consulter les citoyens sur l'élaboration du budget et du PTI ? Si oui, à quel moment du processus ? Si non, pour quels motifs ?
- 5- Est-ce que les commentaires émis lors de consultations ou d'assemblées publiques du conseil d'arrondissement sont pris en compte dans le processus de prise de décision de l'élaboration du budget ? De quelle façon ?
- 6- Selon vous, quels sont les obstacles ou les difficultés liés à la consultation publique en général ? Y' a-t-il d'autres difficultés liées spécifiquement aux consultations portant sur l'élaboration du budget ?
- 7- Comment évaluez-vous la participation en nombre lors de séances ou de consultation portant sur le budget ? Selon vous, qu'est-ce qui fait que peu ou que beaucoup de gens y participent ? Selon la forme de la séance ou les enjeux soumis, avez-vous remarqué des variations de participation ?
- 8- Est-ce que les organismes communautaires participent à ces séances publiques portant sur des questions de budget ? Si oui, quel rapport y a-t-il entre les questions de budgets et leurs dossiers ? S'expriment-ils davantage sur des dossiers internes à leur organisme ou sur des enjeux urbains liés à la collectivité. Participent-ils davantage selon la forme et les enjeux soumis ?
- 9- Croyez-vous que les intervenantEs communautaires du quartier devraient jouer un rôle particulier dans ces consultations ? Comment percevez-vous leur rôle ?
- 10- Comment décririez-vous votre rapport avec les intervenantEs communautaires ?
- 11- Croyez-vous qu'ils puissent susciter une plus grande participation démocratique des citoyens ?

12- Est-ce que les différents dialogues entretenus avec les intervenantEs communautaires peuvent favoriser l'attribution de ressources en leur faveur ? (ex. lobby, pressions politiques, relation de confiance établie avec un groupe, etc).

13- Dans quels espaces formels et informels discutez-vous de questions budgétaires avec les représentants d'organismes communautaires, qu'il s'agisse de dossier interne à l'organisme ou lié à la collectivité ?

14- Avez-vous autre chose à ajouter ?

Pour Pointe St-Charles et St-Michel

15- Comment évaluez-vous la participation citoyenne suscitée par (l'OPA ou le Chantier) ?

16- Comment considérez-vous cette démarche dans l'élaboration du plan d'urbanisme de l'arrondissement ?

17- Croyez-vous que la participation ainsi suscitée justifie une participation accrue de ces acteurs aux décisions entourant l'élaboration du budget ?

BIBLIOGRAPHIE

ABERS, Rebecca (1998). « La participation populaire à Porto Alegre au Brésil », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nos 80-81, décembre, p. 43-54.

ACTION GARDIEN (2003). *J'y suis, j'y reste, et je propose d'autres choix pour la Pointe*, mémoire présenté dans le cadre de la révision du plan d'urbanisme, Montréal.

ACTION GARDIEN (2005). *Opération populaire d'aménagement : les actes. Une invitation à imaginer le quartier*, Montréal.

ALLEGRETTI, Giovanni et Carsten HERZBERG (2004). *Participatory Budget in Europe. Between efficiency and growing local democracy*, Amsterdam, Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making.

ALLEMAND, Sylvain (2000). « Gouvernance. Le pouvoir partagé », *Sciences humaines*, no 101, janvier, p. 12-18.

ANDREW, Caroline et Michael GOLDSMITH (1998). « From Local Government to Local Governance and Beyond ? », *International Political Science Review*, Vol. 19, no 2, p. 101-117.

ANDREW, Caroline et Christian Poirier (2003). « Décision et consultation au niveau local : dynamiques et tension entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la ville d'Ottawa », document présenté aux *Rencontres internationales Démocratie et Management local*, mai 20-23, Québec.

ARNSTEIN, Sherry (1969). « A ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol.35, no 4, p. 216-224.

ASGP, (2005). *Un quartier en noir et blanc. Pour un autre portrait du quartier*, Montréal.

ATKINSON, Rob (1998). « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nos 80-81, décembre, p. 75-83.

AVRITZER, Leonardo (2005). « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique » dans BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (sous la dir. de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 231-251.

BANQUE MONDIALE (2003). *Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*, Note No 71, mars.

BACQUÉ, Marie-Hélène et Yves SINTOMER (2001). « Gestion de proximité et démocratie participative », *Annales de la recherche urbaine*, no 95, p. 148-155.

BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (2005). « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (sous la dir. de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 9-46.

BEAUD, Stéphane et Florence WEBER (2003). *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.

BHERER, Laurence (2003). *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*, thèse de doctorat, Bordeaux, Université Montesquieu Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.

BLANC, Maurice (1995). « Politique de la ville et démocratie locale – La participation ; une transaction le plus souvent différée », *Les annales de la Recherche Urbaine*, nos 68-69, p. 98-106.

BLANC, Maurice (1999). « Participation des habitants et politiques de la ville », dans BLONDIAUX, Loïc, Gérard MARCOU et François RANGEON, (sous la dir. de), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p.177-196.

BLANCHET, Alain et Anne GOTMAN (1992). « La préparation de l'enquête », dans *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Nathan, Ch.2, p.39-65.

BLONDIAUX, Loïc et Yves SINTOMER (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no 57, p. 17-35.

BLONDIAUX, Loïc (à paraître). « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (À paraître dans la *Revue Suisse de Science Politique*, début 2005). Conférence de la chaire MCD, Montréal, novembre.

BLONDIAUX, Loïc (2005). « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (sous la dir. de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 119-137.

BREUX Sandra, Laurence BHERER et Jean-Pierre COLLIN (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*, GRIM, INRS-UCS.

BUJOLD, Renald (2000). « Table de concertation Action-gardien de Pointe-St-Charles », *Développement des communautés locales. Portrait de concertations de Montréal*, Montréal, Direction de la santé publique et al.

CABANNES, Yves (2004). « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy », *Environment & Urbanization*, vol 16, no 1, p. 27-46.

CABANNES, Yves et Sergio BAIERLE (s.d.). *Financement local y budget participatif*, Porto Alegre, Réseau 9 URB-AL, Prefeitura de Porto Alegre.

CAMPBELL, Bonnie (2000). « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale », dans *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, Actes de la journée d'études de l'équipe CEDIM/FCAR, UQAM, mars.

CASTEIGTS, Michel (2003). *La gouvernance urbaine entre science et idéologie*, communication aux Rencontres internationales Démocratie et Management local, EMAP, Québec, mai.

CASTELLS, Manuel (1983). *The City and the Grassroots*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.

COELHO, Magda Prates (1996). « Urban Governance in Brazil », dans *Cities and governance, new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, p. 39-55.

COLLIN, Jean-Pierre et Mélanie ROBERTSON (2004). « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », dans VENNE, Michel (sous la dir. de), *L'annuaire du Québec 2004*, Fides, Canada, pp 814-823.

COLLIN, Jean-Pierre et Mélanie ROBERTSON (2005). « The Borough System of Consolidated Montréal : Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, no 3, p. 307-330.

COLLIN, Jean-Pierre et Mariona TOMÀS (2005). « Les défusions à Montréal. L'avenir de la démocratie municipale », dans VENNE, Michel (sous la dir. de), *L'annuaire du Québec 2005*, Fides, Canada, p. 575-581.

CONINCK, Danielle de (dir.) (2004). *Portrait du quartier St-Michel*, CDEC Centre-Nord et Ville de Montréal, Arrondissement Villeray - St-Michel - Parc Extension.

DACHEUX, Éric et Jean-Louis LAVILLE. 2004. « Penser les interactions entre le politique et l'économique », *Économie solidaire et démocratie*, HERMÈS, no 36 (Éd. CNRS), p. 9-17.

DIAS, Marcia Ribeiro (2002). « Démocratie et Participation Politique : vertus et défis du Budget Participatif, dans VERLE, João et Luciano BRUNET (sous la dir. de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Porto Alegre, Guayi, p. 88-100.

DIVAY, Gérard (2004). « La revitalisation urbaine intégrée. L'art de réussir un puzzle complexe », *Urbanité*, novembre 2004, p. 18-19.

DUCHASTEL, Jules et Raphaël CANET (2004). « Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie » dans JOUVE, Bernard et Philip BOTH, (sous la dir. de), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 19-44.

DUVAL, Michelle, Annie FONTAINE, Danielle FOURNIER, Suzanne GARON et Jean-François RENÉ (2005). *Les organismes communautaires au Québec. Pratiques et enjeux*, Montréal, gaëtan morin éditeur.

DE SOUSA, Santos B. (1998). « Participatoy Budgeting in Porto Alegre : Towards a Redistributive Democracy », *Politics and Society*, vol. 26, no 4, p. 461-510.

ELANDER, Ingemar (2002). « Partenariats et gouvernance urbaine », *Revue internationale des Sciences sociales*, no 172, juin, p. 215-229.

ETHIER, Martin (2004), « Le continuum démocratique budgétaire » dans *La vie démocratique montréalaise, Une revue critique des grands dossiers*, SodecM, Montréal, p. 24-45.

FEDOZZI, Luciano (2002). « L'invention permanente de la démocratie. Contributions à la discussion sur le présent et l'avenir du BP de Porto Alegre » dans VERLE, João et Luciano BRUNET (sous la dir. de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Porto Alegre, Guayi, p. 165-200.

FIJALKOW, Yankel (2004). *Sociologie de la ville*, Paris, La Découverte, coll. Repères.

FUNG, Archon et Erik Olin WRIGHT (2005). « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », dans BACQUÉ, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (sous la dir. de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 49-80.

GERMAIN, Annick, Francine BERNÈCHE, Jean-François MARCHAND, Cécile POIRIER et Jean DAMASSE (2005). « Les grandes controverses en aménagement et les consultations publiques non gouvernementales à Montréal », dans SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Richard MORIN (sous la dir. de), *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé, un pragmatisme renouvelé*, Montréal, INRS-UCS, p. 207-303.

GODBOUT, Jacques (1983). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Ed. A. Saint-Martin.

GOLDFRANK, Benjamin (2002). « Qui ira participer au BP quand toutes les rues auront été pavées ? » dans VERLE, João et Luciano BRUNET (sous la dir. de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Guayi, p. 45-56.

GOLDSMITH, Micheal (2001). « Urban Governance », dans PADDISON, Ronan (sous la dir. de), *Handbook of Urban Studies*, London, Sage, p. 325-335.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *La réorganisation municipale, changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, Assemblée nationale, 20 décembre.

GRET, Marion et Yves SINTOMER (2002). *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.

GTMBP (2002). « Vers une rupture de nos limites » dans VERLE, João et Luciano BRUNET (sous la dir. de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Porto Alegre, Guayi, p. 12-24.

GUAY, Louis (2005). « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques », dans GUAY Louis, Pierre HAMEL, Jean-Guy VAILLANCOURT (sous la dir. de), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Montréal, coll. Géographie contemporaine, PUQ, p.377-419.

HAMEL, Pierre (1991). *Action collective et démocratie locale – Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, PUM.

HAMEL, Pierre (1995). « Mouvements urbains et modernité », *Recherches sociographiques*, vol. 36, no 2, p. 279-305.

HAMEL, Pierre, Henri LUSTIGER-THALER et Margit MAYER (dir.) (2000). *Urban Movements in a Globalising Worl*, London et New York, Routlegge.

HAMEL, Pierre (2004). « Les villes contemporaines et le renouvellement de la démocratie locale » dans JOUVE, Bernard et Philip BOTH, (sous la dir. de), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, PUQ, p. 45-68.

HAMEL, Pierre et Marco SILVESTRO (2005). « Mouvements urbains et démocratisation des politiques urbaines dans le contexte de la mondialisation », dans GUAY Louis, Pierre HAMEL, Jean-Guy VAILLANCOURT (sous la dir. de), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Montréal, coll. Géographie contemporaine, PUQ, p. 91-113.

JACQUES, Brigitte (1998). *Mouvements sociaux et organismes communautaires : exercice de réévaluation conceptuelle*, mémoire de maîtrise, Montréal, Département de sociologie, UQAM.

JACOBS, Micheal (1997). *Greening the Millennium: the new politics of the environment*, Oxford, Blackwell.

JACOUD, Mylène et Robert MAYER (1997). « L'observation en situation et la recherche qualitative », POUPART, Jean et al. *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 211-249.

JESSOP, Bob (2001). « Institutional re(turns) and the strategic-relational approach », *Environment and Planning A*, Vol. 3, p. 1213-1235.

JOUE, Bernard et Philip BOTH, (dir.) (2004). *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, PUQ.

JOUE, Bernard (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

JOUE, Bernard (2003b). « Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif », *Politique et Sociétés*, vol. 22, no 1, p. 119-142.

KOONINGS, Kees (2004), « Strengthening citizenship in Brazil's democracy : Local participatory governance in Porto Alegre », *Bulletin of Latin American Research*, Vol 23, no.1, p. 79-99.

LAFONTAN, Jean (2005). *La participation des communautés ethnoculturelles à la Table de concertation Vivre Saint-Michel en santé (VSMS). Une étude exploratoire*, Cahier de l'ARUC-ÉS, UQAM.

LAMOUREUX, Jocelyne (1994). *Le partenariat à l'épreuve*, Montréal, Ed. St-Martin.

LATENDRESSE, Anne, Jérôme MESSIER et Geneviève GRENIER (2004). *La participation des organismes communautaires montréalais à la sphère municipale*, Département de géographie, UQAM.

LATENDRESSE, Anne et Gessica GROPP (2004). *Inventaire des instances municipales de consultation publique. Quelle place pour les femmes ?*, Département de géographie, UQAM.

LATENDRESSE, Anne (2004). « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaise » dans JOUVE, Bernard et Philip BOTH, (sous la dir. de), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, PUQ, p.155-174.

LATENDRESSE, Anne et Luc RABOUIN (s.d.). *Pour une démocratie participative : L'inspiration de Porto Alegre*, Montréal, Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté.

LATENDRESSE, Anne (2001). *Le Budget participatif à Porto Alegre, une expérience de gouvernance urbaine inédite*, communication au Sommet des citoyens sur le futur de Montréal, UQAM, juin.

LEFÈVRE, Christian (1998). « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 16, no 1, p. 61-82.

LÉVESQUE, Benoît (2004). « Un nouveau paradigme de gouvernance : la relation autorité publique-marchésociété civile pour la cohésion sociale », *Cahiers du CRISES*, Coll. Études théoriques, no ET0422, UQAM.

MARQUETTI, Adalmir (2002). « Démocratie, équité et efficience : le cas du Budget participatif à Porto Alegre » dans VERLE, João et Luciano BRUNET (sous la dir. de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Porto Alegre, Guayi, p. 210-232.

MAY, Tim (2001). « Documentary Research : excavations and evidence », dans *Social Research : Issues, Methods and Process*. Buchingham, Open University Press, 3rd edition, p.175-199.

MCCARNEY, Patricia L. (1996). « Considerations on the Notion of Governance, New Directions for Cities in the Developing World », dans *Cities and governance, new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, p. 3-20.

MERRIEN, François-Xavier (1998). « De la gouvernance et des États-Providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociales*, no 155, mars, p.88-98.

MORIN, Richard et Anne LATENDRESSE (2001). « De l'information au partenariat dans les quartiers et arrondissements de Montréal : une contribution à la démocratie participative ? », *Géocarrefour*, Vol. 76, mars, p.181-190.

MORIN, Richard, Jean-Marc FONTAN, Pierre HAMEL et Éric SHRAGGE (2002). *Urban movements and social economy : towards a newkind solidarity*, recherche présentée dans le cadre du Congrès ISA, Brisbane, juillet.

MORIN, Richard, Anne LATENDRESSE et Claude PICHÉ (2005). « Les organismes communautaires de concertation locale et le cadre de vie à Montréal », dans SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Richard MORIN, (sous la dir. de), *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé, un pragmatisme renouvelé*, Montréal, INRS-UCS, p. 33-110.

NDIAYE, Sambou (2004). « Projet de recherche sur les quinze ans de la table de concertation : Vivre Saint-Michel en Santé (VSMS) Phase I : Profil de la communauté », *Cahiers de l'ARUC-ÉS*, R-16-2004, UQAM.

NEVEU, Catherine, (dir.) (1999). *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.

NEVEU, Erik, éd. (2002). *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères.

OCDE (1999). « Gouvernance et gestion publique » *Documents de travail de l'OCDE*, Vol. 7, no 24, mars.

OSMONT, Annick (1998). « La gouvernance, concept mou, politique ferme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nos 80-81, décembre, p.19-25.

PERRINEAU, Pascal (2003). *Le désenchantement démocratique*, La Tour D'Aigues, L'Aube.

PINSON, Gilles (2003). « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et Politiques – RIAC, Société des savoirs, gouvernance et démocratie*, p. 39-55.

POUPART, Jean (1997). « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », POUPART, Jean et al. *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 189-237.

PROJET MONTRÉAL (2005). Pour le développement durable de Montréal, Élections 2005, plateforme, <http://www.projetmontreal.org/programme/>, consulté le 16-09-06.

PROJET MONTRÉAL (2006). *Veille du budget. Comprendre le budget 2006*.

RABOUIN, Luc (à paraître). « Démocratie participative et justice sociale. Le cas de Porto Alegre », *Nouvelles pratiques sociales*.

RODRIGUEZ, Alfredo, WINCHESTER, Lucy (1996) « The Challenges for Urban Governance in Latin America : Reinventing the Government of the Cities, dans *Cities and governance, new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, p. 23-38.

ROSE, Damaris (2004). *Méthodes de recherche en études urbaines*, notes de cours, Méthodes de recherche en études urbaines, EUR 8212, INRS-UCS, automne.

SANCTON, Andrew (2006). « City Politics : Municipalities and Multi-Level Governance », BUNTING, Trudi et Pierre FILION (sous la dir. de), *Canadian Cities in Transition. Local Through Global Perspectives*, p. 306-319.

SASSEN, Saskia (1996). *La ville globale*. New York, Londres, Tokyo, Paris, Descartes.

SAVARD, Jacques (2004). L'expérience montréalaise de revitalisation intégrée, *Urbanité*, novembre, pp 30-32.

SÉGUIN, Anne-Marie et Gérard DIVAY (2004). « Le contrat de ville de Montréal et la lutte à l'exclusion », dans VENNE, Michel (sous la dir. de), *L'annuaire du Québec 2004*, Fides, Canada, p. 824-835.

SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Jacques BÉNARD (2003). *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal*, INRS et CIRQ.

SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Richard MORIN (2005). *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé, un pragmatisme renouvelé*, Montréal, INRS-UCS.

SINTOMER, Yves (2002). « Repousser les limites de la démocratie participative ? » dans VERLE, João et Luciano BRUNET (sous la dir. de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Guayi, p 57-66.

STOKER, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, no 155, mars, p. 19-30.

THIBAUT, André (1991). *Comprendre et planifier la consultation publique*. Ville de Montréal, Bureau de consultation de Montréal.

TOCQUEVILLE, Alexi de (1991). *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.

TOURAIN, Alain (1992). *La crise de la modernité*, Paris, Fayard,

TREPANIER, Michel (2004). *Analyse et interprétation des documents*, notes de cours, Méthodes de recherche en études urbaines, EUR 8212, INRS-UCS, automne.

TREPANIER, Michel (2000). SHM 1210-STG : Atelier de méthodologie générale, automne.

VILLE DE MONTRÉAL (2003). *Montréal, une ville à réussir ensemble*. Modèle d'organisation, Montréal.

VILLE DE MONTRÉAL. Arrondissement Plateau Mont-Royal (2003). Vers la démocratie participative. Rapport du groupe de travail sur la démocratie participative.

VILLE DE MONTRÉAL (2004). *Profil socio-économique de l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce*, Division des politiques et du Plan d'urbanisme.

VILLE DE MONTRÉAL (2004). *Profil socio-économique de l'arrondissement Plateau-Mont-Royal*, Division des politiques et du Plan d'urbanisme.

VILLE DE MONTRÉAL (2004). *Profil socio-économique de l'arrondissement Sud-Ouest*, Division des politiques et du Plan d'urbanisme.

VSMS (2005). *Saint-Michel, un quartier vivant au cœur de Montréal. Chantier de revitalisation urbaine et sociale du quartier Saint-Michel. Plan d'action 2005-2008*, Montréal.

YIN, Robert K. (1984). *Case study research. Design and methods*. Londres : Sage Publications.